

**PLANUNG ALS
KONFLIKTBEWÄLTIGUNG**

Dipl.-Kfm. Wolfgang Christian Schmidt

1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546213_0078

PLANUNG ALS

KONFLIKTBEWÄLTIGUNG

Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der
Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange
am Prozeß kommunaler Bauleitplanung in der
Stadt Bayreuth

In a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)

im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fachbereich
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Nürnberg

vorgelegt von
Dipl.-Kfm. Wolfgang Christian Schmidt
aus Bayreuth



Referent: Prof. Dr. Franz Ronneberger
Korreferent: Prof. Dr. Karl Gustav Specht
13. 11. 1979

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A. Theoretischer Teil	
I. Problemstellung	1
II. Ermöglichung und Beschränkung rationaler gesellschaftlicher Gestaltung	7
1. Herstellung von Rationalität durch Planung	7
a. Rationalisierungsforderung	7
b. Mängel in der Planungspraxis	9
c. Rationalisierung durch Bürokratisierung	10
d. Rationalisierung unter Zuhilfenahme der Wissenschaft	11
2. Relativierung der erreichbaren Rationalität	13
a. Gefahren für das politische System	13
b. Begrenzung des rationalen Handlungsbereiches	16
c. Kritische Felder planenden Handelns	20
III. Planung - Grundlagen planenden Handelns	23
1. Ubiquität der Planung	23
2. Absichten der Planung	26
3. Verständnis von Planung	30
a. Begriff	30
b. Differenzierung des Planungsbegriffes	38
c. Technische Planungsdimension	38
d. Historisch-politische Planungsdimension	45

	Seite
e. System-funktionale Planungsdimension	52
f. Institutionelle Planungsauffassung	56
IV. Konflikt	61
1. Prinzip Pluralismus	61
2. Konflikttheoretischer Ansatz	67
3. Konfliktregelung und Konfliktaustragung	72
4. Öffentlichkeitsbezogene Planung	76
V. Verwaltung	89
1. Wesen und Begriff öffentlicher Verwaltung	89
a. Stellung der Verwaltung in der modernen Gesellschaft	89
b. Verständnis von Verwaltungshandeln	93
c. Systemtheoretische Auffassung öffentlicher Verwaltung	96
- Exkurs: Bestimmung eines Funktionsbegriffes	99
2. Planende öffentliche Verwaltung	115
a. Rolle der öffentlichen Verwaltung im Planungsprozeß	115
b. Raumplanung	117
c. Verwaltungswissenschaftliche Planungskonzepte	119
B. Fragen an die Praxis	131

	Seite
C. Empirischer Teil	140
I. Vorgehensweise	140
1. Allgemeines zur Durchführung der Untersuchung	140
2. Untersuchungsverfahren	143
II. Planung der Flächennutzung in der Stadt Bayreuth	144
1. Das Bundesbaugesetz als Planungssystem	144
a. Bedeutung des Bundesbaugesetzes	144
b. Wesen der Flächennutzungsplanung	145
c. Verfahren der Flächennutzungsplanung	147
2. Ablauf des Planungsverfahrens	151
3. Verfahren des Stadtrates bei der Entscheidung über die von den Trägern öffentlicher Belange vorgebrachten Bedenken und Anregungen	159
4. Ergebnis des Planungsprozesses	176
D. Folgerungen	178

A n h a n g

Literaturverzeichnis

IV

A. Theoretischer Teil

I. Problemstellung

In der Folge des Werkes von Saint-Simon, das als Auftakt moderner gesellschaftsplanerischer Vorstellungen gelten kann und den Weg für den "gesellschaftlichen Umbau" (Mannheim) bereitete¹⁾, stand der Beginn unseres Zeitalters im Zeichen eines "emphatischen Optimismus": "Die Zukunft in den Griff zu bekommen, der Ungewißheit ein Ende zu setzen, das Schicksal zu kalkulieren ...", so daß "die Vorsehung zum Plan gerinnen und die konfliktlose und glückliche Gesellschaft heraufkommen müsse."²⁾ Die Thesen der sogenannten Neuen Linken, wonach der Mensch im Wege der Planung - totaler Planung - Herr über die Sachen, Herr über sich und die Natur werden kann, weisen hin auf den ungebrochenen Glauben an die Gestaltbarkeit des Menschen und seiner Gesellschaft, an die technokratisch perfekte Planung der Zukunft.³⁾

Die Kritik am sozialen und politischen System der Gegenwart ist Ausdruck der enttäuschten Hoffnungen des Beginns unseres Jahrhunderts, die "gleichsam im Todessturz in tiefsten Pessimismus"⁴⁾ umschlugen. RONNEBERGER markiert "Organisation und Interesse" als

1) Vgl. Schäfers, Bernhard: Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 28 f

2) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus und sozialer Pessimismus, Festrede aus Anlaß des 80. Geburtstages von Hans Freyer, Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität, Heft 62, Münster 1969, S. 5 f

3) Vgl. Mann, Golo: Wieviel Zukunft läßt sich planen?, in Konser-vativ, Aussagen zu einem aktuellen Thema, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1977, S. 44

4) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 6

"die leitenden und unentrinnbaren Signaturen des gegenwärtigen Zeitalters."¹⁾ Der soziale Konflikt und das Ringen um dessen Bewältigung im Wege der Organisation stehen im Zentrum aktueller politischer Auseinandersetzung. Kann Planung einen Beitrag leisten zum Ausgleich divergierender Zielsetzungen?

Nachdem das Thema Planung aus dem Bereich des bloß Denkfähigen, des Theoretischen herausgetreten ist in die politische Praxis²⁾, scheint die Notwendigkeit des Planens, die Entwicklung "realer Utopien"³⁾ unbestritten⁴⁾ - Gegenstand heftiger Kontroverse ist jedoch das Ausmaß planender Gestaltung. Carl Friedrich von Weizsäcker erklärte 1968 in der Paulskirche zum Verhältnis Freiheit und Planung, ein von technischen Erfordernissen ausgehender Zwang zu weitgehend geplantem Leben müsse auch den Raum verbliebener Freiheit einschließen, wenn eigentliche menschliche Freiheit noch gewährleistet sein soll.⁵⁾ Ein Anknüpfen an der Kategorie der Technik mittels Verwendung technischer Möglichkeiten für die Kategorie der Planung vermag die Zukunft herauszunehmen "aus der Sphäre der Spekulation ebenso wie aus der grobschlächtigen Extrapolation."⁶⁾ Dabei kann der Gefahr

1) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations (unveröffentlichtes Manuskript), S. 17

2) Vgl. Arndt, Hans-Joachim: Arbeitsgruppe Planung, Vorbemerkung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 9

3) Als "reale Utopie" gilt eine "aus den Gelegenheiten der Gegenwart entwickelte reale Zukunftsmöglichkeit, die als begrenztes Zukunftsziel entworfen und geplant werden soll." (Dirks, Walter: Die Zukunft als Tabu, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 49)

4) So stellt nach Laufer das Grundgesetz einen Plan dar zur Entwicklung der Demokratie. (Vgl. Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, Stuttgart u. a. 1966, S. 76)

5) Vgl. Mundt, Hans Josef: Paulskirche 1963, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 21

6) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 31

totaler Planung begegnet werden durch "die Ermöglichung der Zukunfts-
ergreifung und ihrer Beschränkung."¹⁾ Dies bringt auch Golo MANN
zum Ausdruck, wenn er sagt, "daß wir heute den Beginn einer Ten-
denzwende erleben. Der Grundsatz gewinnt an Kraft, wonach nicht al-
les gemacht werden darf, was machbar ist und die Technisierung un-
serer Umwelt vollendet."²⁾ Wichtig ist somit die Frage: "Wieviel"
Planung?

Soll die Gesellschaft unter Planungsgesichtspunkten betrachtet wer-
den, so rückt die Rolle öffentlicher Verwaltung in den Mittelpunkt
des Interesses. Dabei erfährt eine Untersuchung der gesellschaftli-
chen Institution Verwaltung besondere Bedeutung in einer Zeit, die
gekennzeichnet ist vom Phänomen "Bürokratisierung" mit all seinen
sozialen Konsequenzen, in der allenthalben gesprochen wird von ei-
ner "verwalteten Welt", einer "perfekten Betreuung von der Wiege
bis zur Bahre"³⁾ in einem Staat, "demgegenüber der Obrigkeitsstaat
des 19. Jahrhunderts als schnauzbärtige Spitzwegidylle erscheint."⁴⁾
Eine Untersuchung verwaltender Funktionen muß eine Einschätzung der
Rolle öffentlicher Verwaltung im Planungsprozeß einschließen und
der Frage nachgehen, ob ein Mehr an Verwaltung durch einen möglichen
Beitrag im Sinne der Zielsetzung "Konfliktbewältigung durch Planung"
gerechtfertigt werden kann.

Die aufgeworfenen Fragen determinieren den Gang der vorliegenden
Untersuchung. Auf der Basis der Diskussion von Ermöglichung und Be-

1) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0, S. 29

2) Mann, Golo: Wieviel Zukunft ..., aa0, S. 56

3) Friedl, Gerhard: Vier Millionen Staatsdiener als Warnsignal,
Rundfunkkommentar, Programm Bayern I, 28. 9. 76, Manuskript, S. 3

4) Quaritsch, Helmut, zitiert nach: Ronneberger, Franz, Rödel, Udo,
Walchshöfer, Jürgen, Der häßliche Beamte, Bonn-Bad Godesberg
1975, S. 28

schränkung rationaler gesellschaftlicher Gestaltung werden die Grundlagen planenden Handelns erörtert, wobei von Ubiquität und Absichten der Planung ausgegangen wird. Die Bildung eines sozialwissenschaftlichen Verständnisses von Planung soll die Auseinandersetzung mit deren Begriff und Dimensionen möglich machen. Weitere theoretische Überlegungen beziehen sich auf den Konflikt als inhärierendes Element der pluralistischen Gesellschaft, wobei auch die Anwendung des Prinzips Pluralismus, insbesondere pluralistische Planungsvorstellungen zu betrachten sein werden. Die Darlegung von Wesen und Begriff öffentlicher Verwaltung, planender Verwaltung und ihrer Funktionen im Sinne des Problems "Konfliktbewältigung" beschließen den theoretischen Teil, dessen Aufgabe in der Erarbeitung eines Konzeptes liegt, anhand dessen praktische Planung überprüft werden kann. Gegenstand der empirischen Untersuchung ist der Prozeß kommunaler Bauleitplanung in der Stadt Bayreuth. Von besonderem Interesse ist dabei die Beteiligung der Öffentlichkeit - namentlich die Teilnahme sogenannter "Träger öffentlicher Belange" an der Planung der Flächennutzung und die Behandlung der in diesem Zusammenhang auftretenden gesellschaftlichen Konflikte durch die Kommunalverwaltung.

Voraussetzung für eine Untersuchung der Notwendigkeiten und Möglichkeiten rationaler Systemsteuerung im Sinne politischer Zielsetzungen ist die Entwicklung eines Begriffes des Politischen und dessen Verhältnis zur Planung. Politikwissenschaftliche Erklärungsversuche zeigen zwei unterschiedliche Perspektiven auf: Politik als "policy" und Politik als "politics". Im ersten Fall stehen mehr formale Begriffselemente im Vordergrund: Ziele und die Maßnahmen zur Zielerreichung - kluges, vorsichtiges Handeln zur Zukunftsbe-
wältigung.¹⁾ Politik als "politics" dagegen charakterisiert politische Aktion als konflikthaften Prozeß. Nach dieser Sichtweise

1) Vgl. z. B. Ellwein, Thomas: Politik und Planung, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968, S. 10

ist politisches Handeln gesellschaftliche Auseinandersetzung um die verbindliche Regelung konfligierender Interessen¹⁾, autoritative, von Regierenden oder Herrschenden verfügte "Verteilung von Werten in der Gesellschaft."²⁾ Maßnahmecharakter und Konfliktbezogenheit sind folglich Kennzeichen des Politischen. Soll nun Planung im politischen Prozeß der Konfliktaustragung und Konsensbildung einen Beitrag leisten zur Vereinbarung divergierender Zielsetzungen, so wird die Interdependenz zwischen Politik und planender Gestaltung offenbar: In Umkehrung der französischen Sentenz "gouverner - c'est prévoir" versteht sich Planung als Rationalisierung der Politik.³⁾

Konflikt, Maßnahme und Zielsetzung als dem Politischen inhärierende Begriffe⁴⁾ zeigen in Verbindung mit dem Verständnis der Planung als Rationalisierung der Politik die Vorgehensweise politischen Handelns auf. Wenn - nach RONNEBERGER - Organisation und Interesse die Signaturen der Gegenwart darstellen⁵⁾, muß politisches Handeln auf diese gesellschaftliche Realität abstellen. Interessenheterogenität und damit wachsende Konfliktmöglichkeiten bestimmen infolgedessen einen wesentlichen Bereich der Gesellschaftspolitik, wobei die Beeinflussung der Interessenartikulation und Konfliktaustragung rationales politisches Vorgehen erfordert. Die Suche nach Möglichkeiten der Systemsteuerung, die "rationale Bändigung des sozialen Konfliktes"⁶⁾ im Sinne von DAHRENDORF enthält daher

1) Vgl. Lehmbruch, Gerhard: Einführung in die Politikwissenschaft, Stuttgart - Köln - Berlin - Mainz 1967, S. 17

2) Narr, Wolf-Dieter: Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze, in: Politikwissenschaft, hrsg. von Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt am Main 1971, S. 19

3) Vgl. Ellwein, Thomas: Politik und Planung, aaO, S. 51

4) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 62

5) Vgl. oben S. 1 f

6) Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, München 1972, S. 44

zwei substantielle Merkmale, die STORBECK als Grundelemente rationaler Gesellschaftspolitik bezeichnet¹⁾: Rationalität und Interesse.

1) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aaO, S. 62

II. Ermöglichung und Beschränkung rationaler gesellschaftlicher Gestaltung

1. Herstellung von Rationalität durch Planung

a. Rationalisierungsforderung

"Wir müssen unsere politischen Systeme danach prüfen, wie vernünftig sie sind."¹⁾ Diese Forderung wird von Niklas LUHMANN unterstrichen: "Die organisierte Rationalität strukturiert eine Arena für die Betätigung individueller Freiheit."²⁾ Rolf-Richard GRAUHAN spricht von einer Tendenzwende in der Bundesrepublik Deutschland, einer Umkehr bisher dominanter politischer Zielrichtungen.³⁾ In Anknüpfung an die Aufklärung ist progressiven wie konservativen politischen Aussagen die Berufung auf die Vernunft gemeinsames Merkmal. WATERKAMP liefert die Begründung für die Notwendigkeit rationaler Bestimmung der Politik: Einerseits die Knappheit der verfügbaren Ressourcen und andererseits der Zwang zu wirksamem staatlichen Handeln.⁴⁾ Wenn auch Kriterien der Effizienz und der Effektivität nicht die alleinigen Maßstäbe der Gesellschaftspolitik darstellen, so muß doch jede politische Maßnahme auf möglichst überzeugende Wirkung angelegt sein. "Überzeugen kann eine Politik einerseits durch ihre Wirksamkeit und andererseits durch die Begründung ihrer Maßnahmen, und beide Momente drängen auf eine rationale Bestimmung

1) Dürrenmatt, Friedrich: Über die Toleranz, Rede in der Frankfurter Paulskirche zur "Woche der Brüderlichkeit", in: Die Zeit, Nr. 13, 18. 3. 1977, S. 16

2) Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1972, S. 384

3) Vgl. Grauham, Rolf-Richard: Rationalisierung - Bürokratisierung - Gesellschaftlicher Fortschritt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 3, 1975, S. 3

4) Vgl. Waterkamp, Reiner: Politisches System, Planung und Rechtsprechung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 6, 1975, S. 8

der Politik hin."¹⁾ Für die Beeinflussung bestehender oder erwarteter gesellschaftlicher Zustände oder Entwicklungen im Sinne politischer Zielsetzungen ist folglich das Erfordernis der Rationalität grundlegende Bedingung. Komplizierung und Massierung aller Lebensvorgänge bewirken, daß moderne Politik eine Vielzahl der das öffentliche Leben beherrschenden Faktoren erfassen, ihre Bedeutung wägen und entsprechend ihrer Relevanz bei der Entscheidung berücksichtigen muß. Damit hat intuitives, gefühlsmäßiges politisches Handeln an Stellenwert verloren - die Rationalisierungsforderung bestimmt die Politik des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

Ein wichtiger Anwendungsfall der Rationalität ist die Planung. Mit Hans Freyer stellt SCHELsky fest: Planung ist "maximale Klarheit der politischen Entscheidung und Stellungnahme"²⁾ - für ELLWEIN bedeutet Planung, "daß nach dem möglichen Maß an Rationalität in der Politik gefragt wird."³⁾ Wenn auch "die Stufe des planenden Denkens als höchste Stufe der Rationalisierung"⁴⁾ bezeichnet wird, so muß erst in der Analyse der Möglichkeiten und Grenzen planender Gestaltung erwiesen werden, ob Planung tatsächlich aufgefaßt werden kann als "die Explikation einer Theorie der Rationalität."⁵⁾ Festzuhalten bleibt jedoch, daß mit Hilfe der Planung der Rationalisierungsforderung in besonderem Maße Rechnung getragen werden kann.

1) Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aa0

2) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in den Sozialwissenschaften, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 18

3) Ellwein, Thomas: Politik und Planung, aa0, S. 34 f

4) Mannheim, Karl, zitiert nach Schäfers, Bernhard: Voraussetzungen und Prinzipien ..., aa0, S. 34

5) Haseloff, Otto Walter: Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 91

b. Mängel in der Planungspraxis

In der Auseinandersetzung mit Planungsfragen weist eine Kategorie der Planungskritik auf Mängel in der Planungspraxis hin, die Rationalitätsverluste mit sich bringen. Für WETTMANN ist eine der wesentlichen Restriktionen für Planungserfolge, daß anders als in den USA in der Bundesrepublik ein Planungsmodell fehlt, über dessen Ziele und Komponenten Einigkeit besteht.¹⁾ Durch mangelnde Organisation, durch mangelnde "Planung der Planung"²⁾ aber wird der Planungsprozeß gefährdet. Es entsteht eine Vielzahl unkoordinierter Planungselemente, nicht jedoch ein einheitliches Planungssystem, das Ziele und Maßnahmen der unterschiedlichen Planungsträger verknüpft. Organisatorische Planungswiderstände vermögen den Erfolg planenden Handelns in Frage zu stellen und stehen einer Rationalisierung der Politik im Wege.

Die differenzierten, einem permanenten Wandel unterliegenden Strukturen und Institutionen des politischen und sozialen Systems erfordern eine umfassende Analyse der Gegebenheiten im Gestaltungsbereich ebenso wie eine dynamische und anpassungsfähige Ziel- und Maßnahmenplanung. Mangelnde Erkennung der Plandaten und Planungsdimensionen schafft ein zu niedriges Niveau der analytischen und informationellen Kapazität des Planungssystems.³⁾ Nichtbeachtete qualitative oder quantitative Strukturelemente und Wirkungsfaktoren werden zu Störmomenten im Aufbau und Ablauf der Planung. Darüber hinaus resultieren Gefährdungen des Planungserfolges aus einer Auffassung des Planes als starres Entwicklungskonzept, dessen Absicht ausschließlich in der Durchführung der projektierten Maßnahmen zur Erreichung des Planzieles liegt und dabei unbeweglich ist im Hinblick auf sich im Zeitablauf ständig verändernde Subjekte und Ob-

1) Vgl. Wettmann, Reinhart: Aufbauprobleme staatlicher Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 80

2) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung in Wirtschaft und Verwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 104

3) Vgl. Wettmann, Reinhart: Aufbauprobleme ..., aaO, S. 81

jekte des Planungsprozesses.¹⁾ Mängel in der Organisation und mangelnde Erkennung der Komplexität gefährden Planaufstellung und -durchführung; sie stellen daher Problembereiche dar bei der Rationalisierung der Politik.

c. Rationalisierung durch Bürokratisierung

Nachdem sich, wie RONNEBERGER dargetan hat, "nicht nur das rationale Argument, sondern auch seine Gestaltungskraft durchgesetzt hat und wir davon überzeugt sind, mit rationalen Argumenten in jedem Falle der Wahrheit näher zu kommen als durch Berufung auf traditionelle Werte"²⁾, wird die Frage virulent, mit welchen Mitteln im politischen System rationales Verhalten "kunstvoll veranstaltet"³⁾ werden kann. Damit rückt die öffentliche Verwaltung in den Mittelpunkt des Interesses. RONNEBERGER erklärt, "durch Verwaltung wird der Anteil rationalen Verhaltens in der Öffentlichkeit konstant gehalten und vergrößert."⁴⁾ Rationalisierung also durch die "formal rationalste Form der Herrschaftsausübung"⁵⁾ - durch Bürokratisierung. Das Streben nach einem Maximum an Rationalität stellt folglich für Regierung und Verwaltung eine Herausforderung dar. In der Zusammenschau der beiden Thesen von der "Rationalisierung durch Planung" bzw. der "Rationalisierung durch Bürokratisierung" verdeutlicht sich die elementare Rolle der Verwaltung bei der gesellschaftspolitischen Gestaltung. Bürokratische Verwaltung kann im Wege der Planung einen bedeutsamen Beitrag leisten zur Schaffung von Rationalität. Damit

1) Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 104

2) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 20

3) Michalski weist darauf hin, daß - z. B. im Unterschied zum marktwirtschaftlichen Bereich, in dem sich (zumindest per definitionem) rationale Verhaltensweisen automatisch ergeben - im politischen System Rationalität organisiert werden muß. (Vgl. Michalski, Wolfgang: Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Veröffentlichungen des HWWA-Institutes für Wirtschaftsforschung Hamburg, Hamburg 1970, S. 111)

4) Ronneberger, Franz: Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Band 1, 1968, S. 262

5) Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Johannes Winkelmann, Köln und Berlin 1964, S. 164

läßt sich ein Kontext für die Problematik der vorliegenden Untersuchung ableiten: "Rationalisierung durch planende Verwaltung". Diese Aussage gilt auch für den Bereich der Verwaltungspraxis, für den RONNEBERGER konstatiert: "Prognostisches und planendes Denken in der Verwaltung nimmt zu mit der Wandlung von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung."¹⁾

d. Rationalisierung unter Zuhilfenahme der Wissenschaft

Planung und Bürokratisierung bieten somit Möglichkeiten, der Rationalisierungsforderung nachzukommen. Komplexe Zusammenhänge in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik machen jedoch ebenso komplexe Steuerungsmechanismen erforderlich. An die Planung wird die Forderung gerichtet, gegebene Probleme auf dem zum gegebenen Zeitpunkt größtmöglichen Wissensstand zu lösen.²⁾ Dieses Wissen ist unentbehrlich, um die Mittel und Maßnahmen auswählen zu können, mit deren Hilfe die dem Plan zugrundeliegenden Ziele verwirklicht werden sollen. Umfassende wissenschaftliche Information bildet daher die Grundlage rationaler Gesellschaftsgestaltung. Der Wissenschaft wird die Aufgabe zugewiesen, das für die Planung notwendige Datenmaterial zu beschaffen und aufzuarbeiten. Dadurch kann, so STORBECK, unter Zuhilfenahme der wissenschaftlichen Forschung die Bezugsbasis der Rationalität politischer Entscheidungen erweitert werden.³⁾ In einer empirischen Untersuchung wurde festgestellt, daß die Verwaltungspraxis der soziologischen Planungshilfe bedarf und wissenschaftliche

1) Ronneberger, Franz: Empirische Forschung ..., aaO, S. 262

2) So z. B. Brenner, János: Über die Begriffe "Praxis" und "Planung" im Städtebau, in: Berichte zur Raumforschung und Regionalplanung, 20. Jahrgang, 1976, Heft 5, S. 31

3) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aaO, S. 63

Erkenntnisse in der konkreten Planung verwendet werden.¹⁾ Der wachsenden Komplexität gesellschaftlicher Probleme und damit verbundenen Schwierigkeiten der Erstellung rationaler Lösungen kann infolgedessen begegnet werden mit wissenschaftlicher Entscheidungshilfe. Durch die Bereitstellung zu sinnvoller Planung notwendiger Information trägt die Wissenschaft bei zur graduellen Erhöhung des objektiven und rationalen Gehaltes planerischer Gestaltung.²⁾ Dem Erfordernis der Rationalität kann damit auf dreierlei Weise Rechnung getragen werden - durch Planung, Bürokratisierung und Wissenschaft.

1) Eine Umfrage bei 166 deutschen Planungsämtern ergab, daß die exekutive Planungspraxis die sozialwissenschaftliche Planungshilfe erfordert. (Vgl. Peisert, Hansgert: Stadtplanung auf dem Wege zur Wissenschaft, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 189 ff)

2) Vgl. Görlitz, Axel (Hrsg.): Handlexikon der Politikwissenschaft, München 1972, S. 314

2. Relativierung der erreichbaren Rationalität

a. Gefahren für das politische System

"Der Plan scheint dem modernen Menschen das makrosozial und makro-ökonomisch wirksame Abwehrmittel zu sein, welches Hilfe gegenüber den makrosozial und makroökonomisch wirkenden 'Übermächten' verspricht..."¹⁾ WITTKÄMPER sieht große Gefahren in der "Ideologie der Rationalität", in dem Glauben an den Makroplan als reines Produkt der reinen Rationalität.²⁾ Als Ausfluß rein rational-planerischen Denkens müssen denn auch einige zukunftsorientierte Konzepte gelten, die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik entwickelt wurden. Für den Bereich der Bundesregierung ist ein Konzept politischer Gesamtplanung erstellt worden, dessen Aufgaben darin liegen, zu lösen- die Probleme zu erkennen, Problemlösungen und Entscheidungen vorzubereiten, "die sich an dem gesellschaftlichen Entwicklungsstand von morgen und übermorgen" ausrichten und schließlich "die Widerstände, die sich einer solchen rationalen Politik entgegenstellen, zu erkennen, zu analysieren und Durchsetzungsstrategien zu entwickeln."³⁾ Die rheinland-pfälzische Landesregierung ließ ein System "Ipeks" erarbeiten, ein "Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem", das 130 Gestaltungsbereiche der Landespolitik planmäßig aufbereiten sollte.⁴⁾ Zur Lösung politischer Gestaltungsprobleme wurde für die Bundesrepublik ein umfassendes, computergestütztes Planungs- und Entscheidungssystem gefordert.⁵⁾ Diese Beispiele belegen die

1) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 106

2) Vgl. ebenda

3) Ehmke, Horst: Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 187, 16. 12. 1971, S. 2036 f

4) Einen Bericht über das System "Ipeks" brachte der "Spiegel". (Vgl. Der Spiegel, Nr. 6, 1977, S. 58)

5) Vgl. Krauch, Helmut: Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972, S. 30 ff

Intentionen moderner Politik, sich an ausschließlich rationalen Erwägungen zu orientieren - mit Hilfe der Planung soll Rationalität zum alleinigen Attribut politischen Handelns werden. Das Ziel ist ein "geschlossener und in sich widerspruchsfreier Zusammenhang von Zielen und Mitteln"¹⁾, ein einheitliches, systematisches Organisationsprinzip der Gesellschaft.

Läßt man die Frage nach der Konstruierbarkeit eines derartigen Systems beiseite, so stehen jedenfalls die Bedingungen der liberalen Demokratie und der pluralistischen Gesellschaft einem totalen Planungssystem entgegen. Kritische Einwendungen gegen Planung verweisen darauf, daß der Plan "die Arenen der politischen Auseinandersetzung gefährlich verengt."²⁾ Durch planerische Festlegung wird Zukunft antizipiert und dadurch dem politischen Prozeß entzogen. Der Plan "zementiert" die durch ihn geschaffene Ordnung³⁾ - Planung schreibt die gegebene Macht- und Ressourcenverteilung fest und bindet die Lösung neuer Probleme an die Benutzung bislang akzeptierter Lösungsschemata.⁴⁾ Daraus resultieren für das politische und soziale System erhebliche Gefahren. Der Makroplan ist mit einem freiheitlich-demokratischen Staatswesen unvereinbar, weil er andere Gestaltungskräfte verdrängt und den Freiheitsspielraum des Individuums und der Gemeinschaft reduziert. Umfassende Planung, mit der die Gesamtheit gegenwärtiger gesellschaftlicher Zustände auf rein rationale Weise in eine erdachte Zukunft entwickelt werden sollen⁵⁾, widerspricht den Prinzipien der

1) Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aa0, S. 65

2) Wettmann, Reinhart: Aufbauprobleme ..., aa0, S. 70

3) Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aa0, S. 110 f

4) Vgl. Wettmann, Reinhart: Aufbauprobleme ..., aa0

5) Forderungen in dieser Richtung werden von marxistischen Theoretikern für die Bundesrepublik erhoben. (Vgl. etwa Mandel, Ernest: Marxistische Wirtschaftstheorie, Frankfurt am Main 1971, S. 574)

Verfassung.

Grundsätzliche Einwände richten sich auch gegen die der Planung immanente Tendenz der Relativierung der Rolle des parlamentarischen Systems. "Bei der gegenwärtigen, von mehr oder minder zufälligen Interessenkonstellationen bestimmten partiellen Planungspraxis in der Bundesrepublik ist der Einfluß des Parlamentes und damit auch die demokratische Legitimation und Kontrolle durch die gewählte Volksvertretung nur unzulänglich gesichert."¹⁾ Für das gemeindliche Parlament, das in immer stärkere Abhängigkeit von landesplanerischer Normierung gerät, konstatiert BECKER-MARX: "Die Planung ist also auf dem besten Wege, mit anscheinend völlig legalen Mitteln und sicher in bester Überzeugung die Selbstverwaltung über die Hintertreppe außer Gefecht zu setzen."²⁾ Die zunehmende Staatstätigkeit in allen Bereichen des öffentlichen Lebens hat dazu geführt, daß heute legislatives Handeln ohne Exekutive nicht möglich ist. Die aus sachlichen Gesichtspunkten heraus unabdingbare Bürokratie hat im Staat der Gegenwart ihren Einfluß auf die politische Entscheidung - und damit auch auf die Planungsentscheidung - auf Kosten des Parlamentes verstärkt. In der Planungspraxis der Bundesrepublik sieht sich das Parlament in eine Position gedrängt, in der es den von der Exekutive vorgelegten und vorentschiedenen Planungsinhalten und Planungszielen nur noch zustimmen oder sie allenfalls verwerfen kann.³⁾ Dies aber bedeutet einen faktischen Abbau der Mitwirkung der gesetzgebenden Organe an der Gesetzgebung. "Eine derartige politische Entmachtung und Austrocknung des Parlaments muß über kurz oder lang das

1) Leibfried, Stephan, Quilisch, Martin: Planung im Sozialstaat (II), in: Atomzeitalter, Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik, Nr. 11, 1967, S. 614

2) Becker-Marx, Kurt: Regionalplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, S. 62

3) Vgl. Leibfried, Stephan, Quilisch, Martin: Planung im Sozialstaat (II), aaO, S. 615

parlamentarisch-demokratische Prinzip als zentrales Strukturelement des Grundgesetzes insgesamt in Frage stellen.¹⁾ Rationales politisches Planen muß demnach eine Grenze finden an dem Punkt, an dem es die parlamentarischen Einrichtungen und ihre Funktionen gefährdet.

b. Begrenzung des rationalen Handlungsbereiches

Die aufgezeigten politischen Gefahren planerischen Vorgehens weisen hin auf die notwendige Beschränkung der Rationalisierung politischen Handelns. Solcher Beschränkung müssen auch theoretische Planungskonzepte unterliegen, die nach simplifizierten Ziel-Mittel-Relationen entwickelt werden und in enger Beziehung stehen zu Max Webers Theorie des rationalen Handelns.²⁾ Uneingeschränkt vernünftig-zweckmäßige Vorgehensweise stellt zu hohe Rationalitätsanforderungen und geht an der Tatsache vorbei, daß das Erreichen eines Zieles nicht immer die Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse garantiert, womit bloßes Handeln nach rationalen Gesichtspunkten von der sozialen Dimension politischen Entscheidens abstrahiert und daher eine Übertragung des vereinfachten Zweck-Mittel-Modells auf soziale Organisation abzulehnen ist.³⁾ NASCHOLD analysiert die Modelle politischer Planung und identifiziert materielle, strukturelle und funktionelle Grenzen der Planrationalität, die ein Scheitern totaler Steuerung bewirken.⁴⁾ Solche Grenzen der Rationalisierung per Planung werden sich in der Auseinandersetzung mit den Grundlagen planenden Handelns erweisen.⁵⁾

1) Leibfried, Stephan, Quilisch, Martin: Planung im Sozialstaat (II), aaO, S. 615 f

2) Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, München 1976, S. 232

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. Naschold, Frieder: Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Väh, Opladen 1973, S. 95

5) Vgl. unten S. 23 ff

Bürokratische Strukturen waren als Mittel zur Rationalisierung des gesellschaftlichen Prozesses genannt worden. "In der Tat läßt sich schwerlich leugnen, daß wir ein halbwegs sicheres Leben in Wohlstand ohne die Dienste der Verwaltung nicht haben können. Zugleich hat indessen diese Verwaltung eine Macht über unser Leben gewonnen, die den Bürger ohnmächtiger macht als je zuvor."¹⁾ GRAUHAN fragt: "Führt nicht aufgrund der von Horkheimer und Adorno so genannten 'Dialektik der Aufklärung' die 'Entzauberung der Welt' im Wege der 'vernünftigen Berechnung' zu dem bereits von Max Weber angekündigten, noch viel härteren 'Gehäuse der Hörigkeit'?"²⁾ Die These von der Dialektik der Aufklärung besagt, dieselbe Rationalisierung, die zur Befreiung des Menschen führen sollte, ist der Weg in das "Reich der Knechtschaft".³⁾ Einerseits also das Erfordernis rationaler bürokratischer Organisation, zum anderen jedoch die notwendige Begrenzung der Bürokratisierungstendenz. Einer Untersuchung wie der vorliegenden stellt sich infolgedessen die Aufgabe der Analyse des Standortes exekutiven Handelns im Spannungsfeld zwischen Ermöglichung und Beschränkung der "Rationalisierung durch planende Verwaltung".

Ein weiteres wesentliches Kriterium zur Relativierung der Rationalisierungsforderung liegt in den begrenzten Möglichkeiten der Wissenschaft, die zur Planung notwendigen Informationen bereitzustellen. Je umfassender ein Planungskonzept angelegt ist, desto mehr Wissen über gesellschaftliche und politische Zusammenhänge ist erforderlich. Bei der Forderung nach Planung in großem Maßstab und für große Zeiträume wird indessen das vorhandene theoretische Wissen überschätzt.⁴⁾ Neben dieser faktischen Begrenzung

1) Dahrendorf, Ralf: Ein neues liberales Credo, in: Die Zeit, Nr. 2, 3. 1. 1975, S. 3

2) Grauhan, Rolf-Richard: Rationalisierung ..., aaO, S. 6

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Beirat für Raumordnung: Empfehlungen vom 16. 6. 1976, S. 20

rationaler Gestaltbarkeit liegt, das hat SCHELsky gezeigt, eine Grenze der Objektivierbarkeit und Rationalisierung in der Wertbezogenheit der Sozialwissenschaft.¹⁾ Prinzipiell wertfreie, rein sachliche wissenschaftliche Aussagen sind daher nur bis zu einem gewissen Grade möglich. WITTKÄMPER weist darauf hin, daß gerade im Falle der Planung der Bereich genuin vernunftgeleiteten Handelns zu ergänzen ist durch subjektive Einschätzung: "Jeder dem Planer helfende Wissenschaftler sollte deutlich machen, daß zu der vorbereitenden und reflektierenden Funktion der Wissenschaft stets eine wertbezogene Entscheidung hinzutreten muß, damit Planung sein kann."²⁾ Wenn wissenschaftliche Aussagen praktische Politik normieren sollen, gewinnt ein weiterer Aspekt an Bedeutung: Wissenschaft und Technik vermögen nicht aus eigenem Impuls Funktionen der Kontrolle zu übernehmen - sie bedürfen der Eingliederung in die Herrschaftsform der Demokratie. SCHÄFERS begründet dies mit den Erkenntnissen von Karl Mannheim, wonach gerade durch die Entfaltung von Wissenschaft und Technik totalitäre Systeme ermöglicht worden sind.³⁾ Die Berechtigung des Hobbes-Satzes, "science is a small power"⁴⁾, wird damit unterstrichen.

Die erörterten Gesichtspunkte stellen Grenzen dar zur Herstellung von Rationalität unter Zuhilfenahme der Wissenschaft. Weitere Konstituanten der Limitation des ausschließlichen Vorgehens "im Namen der Vernunft" waren die Begrenzungen von seiten der "Ideologie der Rationalität", die auch an einigen Beispielen planerischer Konzepte erläutert wurden. Weiterhin ist darzulegen versucht worden, daß sich soziale Systeme nicht eindeutig durch Zweck-Mittel-Kategorien erfassen lassen und die These von der "Rationalisierung durch pla-

1) Vgl. Schelsky, Helmut: Ortsbestimmung in der deutschen Soziologie, Düsseldorf - Köln 1959, S. 128

2) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 107

3) Vgl. Schäfers, Bernhard: Voraussetzungen und Prinzipien ..., aaO, S. 36

4) Zitiert nach Schäfers, Bernhard: Voraussetzungen und Prinzipien ..., aaO

nende Verwaltung" ins Verhältnis zu setzen ist zum fortschreitenden Trend der Bürokratisierung und den damit verbundenen Problemen. Die Möglichkeiten der Planung, Bürokratisierung und Wissenschaft, deren Tauglichkeit zur Erfüllung der Rationalisierungsforderung charakterisiert wurde, sind demnach begrenzt. Rationales Handeln birgt Chancen und Gefahren und bedarf deshalb der Ineinssetzung von Ermöglichung und Beschränkung.¹⁾ Rein rationales Verhalten darf nicht vordringen in Räume, die rational nicht erfaßbar sind. Notwendig ist eine geistige Position, die eine "Politik in der Beschränkung aufs Vorletzte" möglich macht.²⁾ Die Gestaltung der Gesellschaft kann dadurch in der Gewißheit geschehen, daß es nicht ums End-Gültige geht, daß weder unter progressivem noch unter konservativem Vorzeichen mehr zu erreichen ist als eine Besserung im Unvollkommenen und Vorläufigen.³⁾ Rationalität wird mithin gebunden an begrenzte Problemstellungen - die vollkommene Rationalität bleibt der nicht zu erreichende Grenzfall. Es kann somit nur um die graduelle Erhöhung des rationalen Gehaltes gesellschaftlicher Gestaltung gehen. Im Anwendungsfall der Planung wird ein Vorgehen im Zeichen der Rationalisierungsforderung an ein RONNEBERGER-Postulat geknüpft: "Wir haben uns um eine neue Sicht für die Ermöglichung der Zukunftsergreifung und ihrer Beschränkung zu bemühen."⁴⁾ Planung muß demnach die Lösung limitierter Problemstellungen versuchen und nicht nach einer Totalplanung des sozialen Prozesses streben, die im Gegensatz stehen müßte zur menschlichen Wirklichkeit. Die Möglichkeiten der Rationalisierung sind zu relativieren an der Rationalitätsbegrenzung.

1) Vgl. Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 31

2) Vgl. Krockow, Graf Christian von: Reform als politisches Prinzip, München 1976, S. 125

3) Vgl. ebenda, S. 126

4) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 29

c. Kritische Felder planenden Handelns

Die Bedingungen der Rationalisierungsforderung und gleichzeitiger Rationalitätsbegrenzung definieren den Bereich politischer Gestaltbarkeit. In diesem Bereich finden sich problematische Zonen, die bei einer Festlegung angestrebter gesellschaftlicher Zustände besonderer Beachtung bedürfen. WITTKÄMPER bezeichnet diese als "kritische Felder des Denkens bei Analyse und Planung."¹⁾ Eines dieser Felder ist die Wahrscheinlichkeit, die Erwartung nämlich, daß bestimmte Ereignisse eintreten, auf die sich zielgerichtetes Handeln bezieht. Die Gewißheit oder Ungewißheit für das Eintreffen einer Umweltkonstellation ist mithin ein erstes kritisches Feld, das bei einer Zukunftsgestaltung Beachtung finden muß. Des weiteren ist der Nutzen relevantes Kriterium einer politischen Maßnahme, was insbesondere unter dem Postulat des optimalen Einsatzes der verfügbaren Mittel große Bedeutung erlangt. Bezogen auf Maßnahmen der Steuerung des politischen und sozialen Systems ist demnach zu fragen, wie hoch der potentielle Nutzen der projektierten Vorgehensweise einzuschätzen ist. Zusätzliche Probleme ergeben sich aus Zufällen oder dem überraschenden Eintreten von Situationen, die bei der Konzipierung künftiger Verhältnisse nicht zu übersehen waren und demzufolge einen Risikofaktor darstellen. Neben dem zu berücksichtigenden Risiko nimmt beim Entwurf von Zielsetzungen der erforderliche finanzielle Aufwand einen hohen Stellenwert ein. So werden beispielsweise bei einem Planungsvorhaben sowohl dessen unmittelbare Kosten der Planaufstellung und -durchführung als auch dessen mittelbare Kosten, die in der Folge einer Realisierung der Planung entstehen, zu beurteilen und ins Verhältnis zu setzen sein zum Nutzen beziehungsweise den Chancen des geplanten Unternehmens. Zu diesem monetären Aspekt, der bei jedem gesellschaftsgestaltenden Handeln einzubeziehen ist²⁾ und Restriktionen von seiten der Kosten

1) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aa0, S. 14

2) Zum Problem der Einbeziehung von Ressourcen vgl. Wettmann, Reinhart, Aufbau Probleme ..., aa0, S. 70

im Sinne finanziellen Werteverbrauches in Rechnung stellen muß, treten als weiteres kritisches Feld von SCHARPF so bezeichnete "politische Kosten".¹⁾ Wieder am Beispiel der Planung läßt sich aufzeigen, daß rationales Vorgehen im sozialen Bereich durch die Schaffung von Sachzwängen die Gefahr einer "'technokratischen' Disziplinierung politischer Artikulationsprozesse"²⁾ in sich birgt oder gar, wie PARK für die Entwicklungsländer exemplarisch nachweist, den politischen Prozeß zu ersetzen in der Lage ist.³⁾ Rationales politisches Gestalten darf somit nicht isoliert gesehen werden vom erforderlichen Aufwand an Kosten geldlicher und politischer Art.⁴⁾ Hinzu kommt der Einfluß der "Stufigkeit von Entscheidungsprozessen"⁵⁾ und die gegenseitige Abhängigkeit der Teilbereiche eines komplexen Gesamtsystems. Jegliche Analyse, jegliches Planen im politischen System wird mit der Tatsache vielgestaltiger und interdependenter gesellschaftlicher Strukturen und Institutionen konfrontiert.⁶⁾

Die skizzierten kritischen Felder der Wahrscheinlichkeit, des Nutzens, des Risikos, der Ressourcen, politischen Kosten und Interdependenzen sind qualitative und quantitative Problembereiche, die bei der Organisation rationalen Verhaltens Schwierigkeiten bereiten können und deshalb besonderer Beachtung bedürfen. Das Potential politischer Gestaltung, das, wie gezeigt, ermöglicht und zugleich begrenzt ist von der Forderung nach Rationalität und deren Relativierung, muß

1) Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke politischer Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 180

2) Ebenda, S. 181

3) Vgl. Park, Sung-Jo: Planung und politischer Prozeß in Entwicklungsländern, in: Zeitschrift für Politik, Jahrgang 23, Heft 1, April 1976, S. 21 f

4) Die "politischen Kosten" werden noch Gegenstand weiterer Erörterungen sein. (Vgl. unten S. 38 ff)

5) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 18

6) Zur Bedeutung komplexer, interdependenter Problemzusammenhänge für die politische Gestaltung vgl. die Ausführungen S. 52 ff

infolgedessen stets in Beziehung gesetzt werden zu diesen problematischen Faktoren. Planung, Verwaltung und Wissenschaft als Medien der Rationalisierung erfahren somit Restriktionen von seiten der Bedingungen begrenzter Rationalität ebenso wie von den aufgezeigten kritischen Bereichen rationaler politischer Handlungsweise. Die aufgestellte These von der "Rationalisierung durch planende Verwaltung" steht damit im Zusammenhang mit dem von RONNEBERGER aufgestellten Postulat der Ermöglichung und Beschränkung der Zukunftsergreifung.¹⁾ Sonach ist der theoretische Kontext gefunden, in dem die Problematik der vorliegenden Untersuchung zu sehen ist.

1) Vgl. oben S. 19

III. Planung - Grundlagen planenden Handelns

1. Ubiquität der Planung

Im Jahre 1966 schrieb die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" über ein Symposium im Frankfurter Institut für Sozialforschung zum Thema Planung: "Man erwartete ... den geherzten Angriff auf ein Tabu. Denn Hegel und Marx sind mit dafür verantwortlich, daß in unserer Gesellschaft die Diskussion und Reflexion über die Begriffe von der Planung lange Zeit wie ausgestorben schienen."¹⁾ Tatsächlich war bis zum Anfang der sechziger Jahre das Planungsthema kaum diskutiert worden. Den Grund dafür sieht auch Thomas ELLWEIN darin, daß Planung bis dorthin meist mit kommunistischer Herrschaft assoziiert worden war.²⁾ Die ökonomische und politische Krise der Jahre 1966/77 brachte jedoch eine Änderung der Planungsmentalität. Rationale Argumentation trat an die Stelle der bis dahin meist ideologischen Perspektive bei der Auseinandersetzung mit Fragen der Planung.³⁾ Es ergab sich ein rascher Umschwung von "Planungsphobie in Planungsbegeisterung"⁴⁾, so daß für die Gegenwart festgestellt werden kann: "Planung, noch vor wenigen Jahren als untaugliches kommunistisches Machwerk diffamiert, ist heute ständige Forderung."⁵⁾ Joseph H. KAISER stellte fest, "Planung ist der große Zug unserer Zeit"⁶⁾; RONNEBERGER bezeichnete Planung "als das Schlüsselwort des gegenwärtigen Zeitalters."⁷⁾

1) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 5. 1966, S. 2

2) Vgl. Ellwein, Thomas: Politik und Planung ..., aa0, S. 7

3) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform und Bürgerschaftliche Partizipation, Dissertation, Nürnberg 1974, S. 13

4) Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Väth, Opladen 1973, S. 169

5) Prüss, Klaus-Peter und Tschoepe, Armin: Planung und Sozialplanung, in: Sozialpädagogische Reihe, Band 9, hrsg. von Wolfgang Bäuerle u. a., Weinheim und Basel 1974, S. 13

6) Kaiser, Joseph H.: Vorwort zu: Planung, Band I, hrsg. von Joseph H. Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 7

7) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0, S. 21

Nach der Tabuisierung der Fragen der Planung folgte allseitige Aufgeschlossenheit. Die Fähigkeit zu aktivem gesellschaftlichen Gestalten ist gegenwärtig ein zentrales Merkmal der Leistungsfähigkeit des politischen Systems - Instrumente der Planung sollen systematische Gesellschaftspolitik ermöglichen und an die Stelle konventioneller Politik der kleinen Schritte, der isolierten Einzelaktion und des pragmatischen Krisenmanagements tritt die politische Planung als strategisches Instrument der sozialen Gestaltung.¹⁾ Dabei wird die Notwendigkeit des planenden Vorgehens begründet mit dem Wandel der kulturellen, sozioökonomischen und technischen Bedingungen der menschlichen Existenz zusammen mit der enormen Interdependenz aller Subsysteme der modernen Industriegesellschaft, deren Entwicklung von Inhalt und Umfang der öffentlichen Aktivitäten abhängig ist und daher die Selbstregulierungsmechanismen der Gesellschaft und die Erfüllung traditioneller Staatsaufgaben nicht ausreichen, um den anstehenden gesellschaftlichen Problemlagen begegnen zu können.²⁾ Mit dem Wandel und der Komplizierung gesellschaftlicher Sachverhalte wächst das Bedürfnis nach problemadäquaten Mitteln zur Bewältigung der Anforderungen des politischen Systems. Die Mittel der Planung sollen zur Steigerung der Problemverarbeitungskapazität und zur Problemlösung beitragen.

Das Spektrum praktischen Planens umfaßt alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens - die Planungsforderung hat sich auch in der realen Politik durchgesetzt. Gegenwärtig "scheint Planung die neue Form der Politik zu sein."³⁾ Dem System der Verwaltung ist planendes Denken und Handeln immanent⁴⁾, wobei sich die Planungs-

1) Vgl. Scharpf, Fritz W.: Planung als ..., aaO, S. 170

2) Vgl. Theis, Adolf: Stand der Überlegungen zur Regierungsreform im Bund, in: Die Verwaltung, Band 3, 1970, S. 75 f

3) Ronge, Volker, Schmieg, Günter: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt am Main 1973, S. 11

4) Dies dokumentiert eine statistisch-empirische Analyse des Planungsbewußtseins im Bereich der Bundesregierung. Vgl. Grottian, Peter: Zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 129 ff

tätigkeit der öffentlichen Hand ständig ausweitet.¹⁾ In der politischen und administrativen Praxis findet sich denn auch eine Fülle von Plänen und Programmen, die Ausdruck moderner Sozialstaatlichkeit sind und deutlich machen, daß gegenwärtige staatliche Tätigkeit ohne planendes Handeln nicht auszukommen vermag. Neben den Planungsansätzen, von denen die Rede war²⁾, verzeichnet die konkrete Politik eine Vielzahl von Plänen.³⁾ Heinz LAUFER, darauf wurde bereits verwiesen, betrachtet die Verfassung als einen Plan zur Entwicklung der Demokratie.⁴⁾ Mit den Artikeln 91a, 91b und 110 hat die Planung Eingang in das Grundgesetz der Bundesrepublik gefunden.⁵⁾ Vom gemeindlichen "Grünen Plan", Sportstättenplan, Krankenhausplan, dem Landesentwicklungsprogramm, Regionalplan bis zum Bundeshaushaltsplan, Bundesraumordnungsprogramm oder Territorialreformplan ist auf Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden eine kaum übersehbare Zahl von Planungen anzutreffen.⁶⁾

Die Anzahl der auffindbaren Programme und Pläne ist Legion. Ebenso wie in der realen Politik nimmt das Planungsthema in der Wissen-

1) Vgl. Blank, Hans-Joachim: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Politikwissenschaft, hrsg. von Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt am Main 1971, S. 343; vgl. auch Anders, Helmut: Planungseuphorie bei den öffentlichen Verwaltungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 267, vom 16. 11. 1974, S. 16

2) Vgl. die Ausführungen S.13 f

3) Dabei sind Entwicklungskonzepte oftmals nicht als "Plan" bezeichnet; als Beispiele mögen der "Jahreswirtschaftsbericht" der Bundesregierung oder die "Verträge" der Europäischen Gemeinschaft gelten, die als Pläne im reinsten theoretischen Planungsverständnis aufzufassen sind.

4) Vgl. Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, aaO, S. 75 f

5) Art. 91a, Abs.3: "... gemeinsame Rahmenplanung"; Art. 91b: "... Bildungsplanung"; Art. 110, Abs.1: "Haushaltsplan"

6) In einer Überspitzung dieses Sachverhaltes spricht Frido Wagener von einer "Plänewirtschaft". (Wagener, Frido: Unordnung ist der Preis der Freiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 6. 1975, S. 6)

schaft einen wichtigen Stellenwert ein. Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaft lenken ihre Aufmerksamkeit auf die Steuerungsmechanismen der Gesellschaft und Steuerungsinstrumente deren Subsysteme.¹⁾ Fragen der sozialen Planung sind heute bedeutsamer Bestandteil politikwissenschaftlicher Forschung und Lehre.²⁾

Nach Überwindung des "Planungstabus" wurde die Planung zum "Schlüsselbegriff unserer Zukunft"³⁾ und ist heute allgegenwärtig. In Verwaltung, Politik und Wissenschaft findet sich eine Fülle von Vorstellungen instrumentaler gesellschaftlicher Steuerung. Der Gegenstandsbereich planerischer Konzepte reicht vom Verhalten des Individuums bis zur Regierung in der Krise, umfaßt Zeiträume von Tagen bis zu Jahrzehnten und schließt oft eine Vielzahl von Steuerungsprozessen ein. Politische Planung hat sich in Theorie und Praxis in einer Weise etabliert, daß heute von einer "Ubiquität der Planung"⁴⁾ gesprochen werden kann.

2. Absichten der Planung

Jedes planvolle Handeln ist auf eine Zwecksetzung gerichtet - Planung impliziert die Frage nach Zielen. Die bisherigen Überlegungen ließen einige grundsätzliche Intentionen gesellschaftlicher Zukunfts-

1) Vgl. Wettmann, Reinhart: Aufbau Probleme ..., aa0, S. 70

2) Dies zeigt etwa die Jahrestagung der Vereinigung für Politische Wissenschaft im Jahre 1971 auf der "Planung" ein Schwerpunktthema war. (Vgl. Arndt: Arbeitsgruppe Planung, Vorbemerkung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 9)

3) Kaiser, Joseph H.: Vorwort zu: Planung, Band I, aa0, S. 7

4) Schneider, Hans K.: Planung und Modell, in: Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 42

gestaltung erkennen. Planung wurde als Instrument zur Rationalisierung der Politik bezeichnet, als Art und Weise vernunftgeleiteter Ermöglichung politischen Steuerns bei gleichzeitiger Beschränkung der Zukunftsergreifung. Es wurde gezeigt, daß planendes Vorgehen zum Gegenstand moderner administrativer, politischer und wissenschaftlicher Tätigkeit geworden ist. Der Vielzahl von Plänen und Programmen entsprechen ebenso viele Planungsabsichten. Für den vorliegenden Zusammenhang solien die wesentlichen Ziele sozialer Planung aufgezeigt werden.

Die generelle Absicht der Planung geht davon aus, daß das soziale System nicht ausschließlich dem Zufall oder der Selbstregulierung überlassen werden kann, sondern anhand bestimmter Zielsetzungen auf eine erdachte Ordnung hin zu entwickeln ist, wobei es dem Wesen der Planung entspricht, durch Auswahl und Anwendung geeigneter Mittel die Erreichung von Zielgrößen anzustreben, um auf diese Weise die Vorstellung der gedanklichen Spekulation in die reale Welt umzusetzen.¹⁾ Die Notwendigkeit des "geplanten Eingriffs" ergibt sich dabei aus der Forderung nach mehr Rationalität in der praktischen Politik und aus einem Vertrauensschwund in die Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher Selbststeuerungsmechanismen, der ausgelöst wurde durch den beschleunigten Wandel sozioökonomischer Bedingungen und den damit verbundenen Problemen.²⁾ Ansätze der politischen Steuerung und aktiven Gestaltung sozialer Prozesse und Strukturen richten sich infolgedessen auf die Überwindung der Diskrepanz zwischen wachsendem Problemdruck und politischem Aktionsniveau.³⁾ Mit Hilfe der Planung soll die Problemverarbeitungskapazität des politischen Systems verbessert werden. Im Sinne der Rationalisierungsforderung werden pragmatische

1) Vgl. Habermehl, Peter: Die Grundlagen der Planung, in: Zeitschrift für Politik, 12. Jahrgang 1965, S. 252

2) Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, aa0, S. 231

3) Vgl. Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke ..., aa0, S. 168

Strategien entwickelt "zur problemadäquateren Verarbeitung interdependenter Entscheidungszusammenhänge."¹⁾

Im einzelnen versucht planende Vorgehensweise, durch Erkundung der jeweils gegebenen Situation und der Dynamik der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung möglichst exakte Vorstellungen von der Wirklichkeit zu erhalten.²⁾ Dadurch sollen Informationsniveau und Effizienz der Entscheidungsprozesse gesteigert und damit die Unge-
wißheit zwischen Erwartung und Wirklichkeit reduziert werden.³⁾

Eine weitere Absicht der Planung ist die Ordnung und Abstimmung zukünftigen Handelns. Unter diesem organisatorischen Aspekt liegt das planerische Bestreben in der Koordination und Kooperation einer Vielzahl von Planungs- und Entscheidungseinheiten auf Ebene des Bundes, der Länder und Gemeinden.⁴⁾ Eine Funktion der rationalen Zukunftsgestaltung besteht darüber hinaus in der optimalen Verwendung von Ressourcen und ist demnach auf die Minimierung des Aufwandes zur Erreichung eines Zieles abgestellt. Effizienz, Koordination und Effektivität stellen somit bedeutsame Konstituenten der Planungsabsichten dar. Unter diesen mehr formalen Gesichtspunkten dienen die Mittel der Planung einer systematischen, effizienten und weitgehend objektivierten Form der Entscheidungsbildung.

Neben den organisatorischen Intentionen muß eine Betrachtung der Absichten politischer Planung auch deren Ziele in qualitativer Hinsicht einbeziehen. Soziales Gestalten - davon war die Rede - kann den Prinzipien der Verfassung Rechnung tragen. Die freiheitliche Demokratie kommt nicht aus ohne planendes Handeln des Staates; in einer Gesell-

1) Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke ..., aa0, S. 170

2) Vgl. Ellwein, Thomas: Politik und Planung, aa0, S. 35

3) Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe ..., aa0, S. 231

4) Vgl. ebenda

schaft des permanenten Wandels muß die Freiheit des einzelnen Bürgers und der Gemeinschaft auch unter Zuhilfenahme der Planung organisiert werden. Wird Freiheit verstanden als "freie Aktivität, das Notwendige zu ermitteln und regulativ zu verwirklichen"¹⁾ und stellt die Zukunftsgestaltung ab auf die Organisierung der von LUHMANN so genannten "Arena für die Betätigung individueller Freiheit"²⁾, so kann Planung zu einem Garanten für die freiheitliche Entfaltung der Gesellschaft werden. Die Inhalte einer großen Anzahl von Zukunftskonzeptionen belegen denn auch das Vorhaben praktischer Planung, individuelle und gesellschaftliche Freiheitsräume zu sichern.³⁾

Über diese generellen politischen Absichten hinaus richtet sich soziales Gestalten auf spezielle Problembereiche. So ist zum Beispiel das Ziel räumlicher Planung, den sozioökonomischen Entwicklungsprozessen zu entsprechen durch Anpassung des Lebensraumes an die Bedürfnisse der Funktionsgesellschaft.⁴⁾ Als Leitbild kommunaler Planung gilt, die Stadt "als individuelle Freiheit gebende Umwelt" so zu entwickeln, daß in ihr den Gesamtbedürfnissen des Menschen entsprochen werden kann.⁵⁾ Diese exemplarischen Aufgabenstellungen der Raum- und Stadtplanung werden im Folgenden für die Problematik des vorliegenden Zusammenhangs genauer zu analysieren sein.

Die skizzierten generellen und speziellen Planungsabsichten umreißen das Spektrum der Wirkungsbereiche gesellschaftspolitischer Steuerung.

1) Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen - ein Weg zur Demokratisierung der Planung?, in: Die Verwaltung, Band 4, 1971, S. 150

2) Vgl. oben S. 7

3) Vgl. z. B. Streibl, Max: Staatliche Planung - Vorbereitung für Entscheidungen, in: Bayernkurier vom 28. 6. 1975, S. 38

4) Vgl. Isbary, Gerhard: Ziele einer deutschen Raumplanung, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 106

5) Vgl. Mitscherlich, Alexander: Planen für die Freiheit, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 142

Die "kritischen Felder des Denkens bei Analyse und Planung", die den Bereich politischer Gestaltbarkeit problematisieren¹⁾, finden in den Zielsetzungen der Planung ihre Entsprechung. Den aufgezeigten kritischen Feldern "Wahrscheinlichkeit" und "Risiko" entspricht die Absicht der Planung, durch Ermittlung und Klärung der Strukturen und Faktoren des Bezugssystems, innerhalb dessen geplant werden soll, die Gewißheit oder Ungewißheit für das Eintreten bestimmter Umweltkonstellationen zu eruieren. Der erforderlichen Beachtung des erwartbaren Nutzens und der Kosten einer Planungsmaßnahme wird durch die planerische Zielsetzung des optimalen Einsatzes der verfügbaren Mittel Rechnung getragen. Der Problembereich "politische Kosten" kann berücksichtigt werden durch die Implikation verfassungsmäßiger Prinzipien in das konkrete Planen. Schließlich entspricht dem kritischen Feld "Interdependenzen" die organisatorische Planungsabsicht, koordinierend und kooperativ vorzugehen.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, daß die Absichten und Maßnahmen der Planung ein hohes Maß an politischer Rationalität herzustellen in der Lage sind. Aufgabe der vorliegenden Arbeit wird es sein, unter den vielgestaltigen Planungsfunktionen die Absicht "Planung als Konfliktbewältigung" zu extrahieren, anhand theoretischer Erkenntnisse zu erörtern, am konkreten Beispiel der Planungspraxis zu überprüfen um schließlich Schlüsse zu ziehen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen planender Theorie und Praxis.

3. Verständnis von Planung

a. Begriff

"Jedenfalls enthebt uns das Planungsdenken, das im Begriffe ist, die universelle Herrschaft in nahezu allen Bereichen unseres sozialen und privaten Daseins anzutreten, nicht der Verpflichtung,

1) Vgl. oben S.20 f

über das Wesen dieses Denkens nachzudenken."¹⁾ Der in der gesellschaftlichen Realität auffindbaren Vielzahl und Vielgestaltigkeit von Plänen und Programmen praktischer Politik entspricht eine Fülle von Planungsabsichten, wobei der Terminus "Planung" in sehr unterschiedlichen Ausprägungen verwendet und zur Kennzeichnung sehr heterogener Tätigkeiten gebraucht wird. Selbst im wissenschaftlichen Sprachgebrauch existiert kein einheitliches Verständnis von Planung.²⁾ "Überprüft man die wissenschaftliche Literatur zur 'Planung', so sieht man sehr bald, daß der Ingenieur oder Baumeister, der Ökonom, der Jurist, der Soziologe, der Theologe, der Kybernetiker usw. jeweils sehr unterschiedliche soziologische oder handlungs- und wis-sens-theoretische Voraussetzungen in seinem Begriff der 'Planung' oder des 'Plans' mitdenkt."³⁾ Joseph H. KAISER forderte daher beim Umgang mit dem Planungsbegriff eine "außerordentliche Kraft der Abstraktion"⁴⁾. Dieses abstrahierende Vorgehen kann begründet werden in der Analyse des Inhaltes des Planungsbegriffes.⁵⁾

In einem allgemeinen Verständnis gilt Planung als gedankliche Vorwagnahme der Zukunft, die damit nicht dem Zufall oder der Selbstordnung überlassen, sondern mit Erwartungen und Zielsetzungen verknüpft werden soll. Ein wesentliches, charakteristisches Merkmal ist damit die Antizipierung einer Abfolge von künftigen Entwicklun-

1) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0, S. 32

2) Vgl. Naschold, Frieder: Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? Zur politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. von Winfried Steffanie, Opladen 1971, S. 69 ff

3) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 10

4) Kaiser, Joseph H.: Vorwort zu: Planung, Band I, aa0, S. 7

5) Dabei sollen als Inhalt des Planungsbegriffes seine essentiellen Merkmale verstanden werden. (Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aa0, S. 21)

gen¹⁾; Planung gilt als "Entwurf in die Zukunft hinein"²⁾, als "Vorwegnehmen von Situationen und Verhalten"³⁾. In diesem abstrakten Sinne bedeutet Planen ein überlegtes Vorbereiten von Maßnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen; es ist "ein Strukturelement menschlichen Handelns"⁴⁾ und notwendiger Bestandteil jeder rationalen Handlung.

Für den vorliegenden Zusammenhang muß dieses allgemeine Verständnis von Planung eingeengt werden. Wenn erfolgsgerichtetes Handeln, das verfügbare Mittel systematisch einsetzt, um ein vorgegebenes Ziel in bestimmter Zeit zu erreichen, generell Planung genannt wird⁵⁾, so bezieht sich ein soziologischer Begriff der Planung auf soziales Handeln, auf die soziale Zukunft des Menschen⁶⁾ und grenzt dadurch individuelles von gesellschaftlichem Planen ab.

Dieser Begriff sozialer Planung ist ins Verhältnis zu setzen zur Utopie, die in enger Beziehung steht zu planendem Handeln.⁷⁾ Wäh-

1) Vgl. Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 115

2) Ronneberger, Franz: Empirische Forschung ..., aa0, S. 260

3) Derselbe, Theorie der Public Relations ..., S. 19

4) Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, aa0, S. 75

5) Vgl. Görlitz, Axel (Hrsg.): Handlexikon der Politikwissenschaft, aa0, S. 314

6) Schelsky sieht das zentrale Streben der Soziologie auf Versuche gerichtet, "planmäßig die sozialen Beziehungen der Menschen untereinander, insbesondere die soziale und politische Verfassung zu ordnen." (Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 11) In diesem soziologischen Verständnis wird gesellschaftliches Planen zur Gestaltung der Zukunft des sozialen Systems, umgreift die dort vorfindbaren Bedürfnisse und Interessen und steht damit in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Die Diskussion unterschiedlicher Dimensionen des Begriffes sozialer Planung wird diese Verantwortung deutlich werden lassen. (Vgl. S. 38 ff)

7) Vgl. Bendixen, Peter, Kemmler, Heinz-W.: Planung, Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse, Berlin New York 1972, S. 168

rend sich der Plan an gegebenen Zuständen, an Raum und Zeit orientiert, lösen sich utopische Zukunftsentwürfe von diesen Gegebenheiten los.¹⁾ Für die längerfristige Planung ist es unzureichend, lediglich die in der gegenwärtigen Situation angelegten Entwicklungsmöglichkeiten als Zieldimensionen zu beachten - "neben die Information über Fakten und Tendenzen muß deswegen gerade bei der Planung der Zielentscheidungen auch der kreative, letztlich also utopische Entwurf treten, der bewußt die engen Fesseln des bisher als denkbar bzw. realisierbar Angesehenen sprengt und in neuen Kategorien denkt. Diesem Erfordernis wird der Entwurf 'abstrakt-sozialer Utopien' gerecht."²⁾ Die notwendige Ergänzung der Planung durch Utopie unterstreicht auch SCHELSKY, wenn er sagt, "daß das utopische Element des Denkens zu den förderlichsten und unaufgebarsten Grundlagen des sozialen und geistigen Fortschritts gehört."³⁾ Der Planungsbegriff, der den Plan als systematischen Ordnungsentwurf auf der Grundlage realer Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten versteht⁴⁾, enthält mit der Utopie ein weiteres Begriffselement. Planendes Gestalten ist damit "einerseits soziale Phantasie, die aber verbunden wird mit den Realien der Gegenwart, Planung hat also eine dualistische Struktur, sie ist Utopie, mit einer empirischen Bestandsaufnahme verknüpft."⁵⁾ Ein solches Verständnis von Planung ermöglicht eine Verbindung zwischen dem empirisch Möglichen und dem kreativ Gedachten⁶⁾, es ermöglicht die Entwicklung "realer Utopien", von

1) Vgl. Görnitz, Axel (Hrsg.): Handlexikon der Politikwissenschaft, aa0

2) Schneider, Hans K.: Planung und Modell, aa0, S. 56 f

3) Schelsky, Helmut: Planung der Zukunft, Die rationale Utopie und die Ideologie der Rationalität, in: Soziale Welt, Nr. 27/2, 1966, S. 161

4) Für Kaiser ist Planung "der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren Wissens". (Kaiser, Joseph H.: Vorwort zu: Planung, Band I, aa0, S. 7)

5) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aa0, S. 76

6) Vgl. Schneider, Hans K.: Planung und Modell, aa0, S. 57

denen in der Problemstellung die Rede war.¹⁾

Die begriffliche Grundlegung eines Verständnisses von Planung muß auch benachbarte Begriffe einbeziehen. Ein solcher Begriff ist die Reform. Planung und Reform konvergieren in der Absicht, regulierend zu gestalten, neue Handlungsbedingungen begründen zu wollen - sie gehören beide zur "Kategorie systemaler Politik".²⁾ Sowohl Planung als auch Reform ist zielgerichtete Maßnahme, die auf der Kritik der Gegenwart beruht und eine Veränderung bestehender Verhältnisse intendiert. Trotz dieser Affinität unterscheiden sich Planung und Reform. Planendes Vorgehen stellt "die Extrapolation, die Verlängerung und Weiterreichung erhobener Daten in ihren jeweiligen Kontexten"³⁾ dar; Reformen dagegen sind "gezielte Maßnahmen, die dazu dienen, Spannungen zwischen Subsystemen zu beheben."⁴⁾ Im ersten Fall also ein mehr prospektives, im zweiten Fall ein eher retrospektives strategisches Gestalten.

Dieses im Vordergrund stehende Attribut der prospektiven Gestaltungsabsicht unterscheidet Planung von der Reform und charakterisiert ein wesentliches Merkmal des Planungsbegriffes, das Planen bezeichnet als das Entwerfen einer zukünftigen rationalen Ordnung.⁵⁾ Diese Auffassung wird jedoch der Problematik planenden Gestaltens nicht gerecht, denn Planen heißt auch "Abwägen und Gewichten"⁶⁾ - der Plan ist ein Mittel, Richtung und Bahn künftiger Entwicklungen festzulegen.⁷⁾ Zum systema-

1) Vgl. oben S.2

2) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 10

3) Ronneberger, Franz: Empirische Forschung ..., aa0, S. 260

4) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 9

5) Vgl. Kaiser, Joseph H.: Vorwort zu: Planung, Band I, aa0, S. 7

6) Heimerl, Josef: Zur Selbstbindung der planenden Verwaltung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, hrsg. von Theodor Maunz u. a., Heft 9, 1977, S. 268

7) Vgl. Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft, aa0, S. 115

tischen, vernunftgeleiteten Zukunftsentwurf muß die Festlegung des angestrebten Systemzustandes ¹⁾, die politische Entscheidung treten, damit Planung Wirklichkeit werden kann. Damit wird einer Aussage von Niklas LUHMANN Rechnung getragen, in der "eine scharfe Abgrenzung der Planung vom täglichen Verhalten" ²⁾ gefordert wird. ELLWEIN verbindet Planung und Entscheidung, unverbindliches Gedankenspiel und verbindliche Festsetzung künftiger Entwicklung, indem er das die Planung kennzeichnende Fragen "nach dem möglichen Maß an Rationalität in der Politik" ³⁾ verbindet mit der Planfestsetzung, mit der "die Ergebnisse eines solchen Fragens zu mehr oder minder konkreten Handlungsanweisungen gebündelt werden." ⁴⁾ Durch die Verknüpfung eines Aktes der Entscheidung mit dem Planungsprozeß tritt der Plan heraus aus dem Bereich des bloß Gedachten und erhält damit politisch-praktische Relevanz. ⁵⁾ Planungshandeln muß zugleich Entscheidungshandeln sein.

Ein zusätzlicher essentieller Bestandteil des Planungsbegriffes ergibt sich aus dem Standpunkt von Gerhard WITTKÄMPER, wonach Planung zu verstehen ist als die Absicht, "Entscheidungen zu treffen, die geeignet sind, das Verhalten über einen bestimmten Zukunftszeitraum mit einem möglichst geringen Fehlerrisiko zu lenken." ⁶⁾ Dieses Minimieren des Fehlerrisikos war Gegenstand der Erörterungen der "kritischen Felder des Denkens bei Analyse und Planung" ⁷⁾; es wurde auf

1) Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO. S. 12

2) Luhmann, Niklas: Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 17, 1966, S. 272

3) Vgl. oben S. 8

4) Ellwein, Thomas: Politik und Planung, aaO, S. 34 f

5) Durch Entscheidung wird Planung zur Tatsache des politischen und sozialen Systems und gelangt zur Anwendung in der praktischen Politik. Hier wird der Plan zum Gegenstand der Kritik hinsichtlich der mit ihm verbundenen Gefahren für Staat und Gesellschaft. (Vgl. die Ausführungen oben S. 13 ff)

6) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 76

7) Vgl. oben S. 20 ff

die Notwendigkeit verwiesen, diese Problemfelder bei jeglicher Zukunftsgestaltung zu beachten. Da Planung in die Zukunft gerichtet ist, müssen Erwartungen geschätzt und in Rechnung gestellt werden. Je unvollkommener die Informationen sind, die einem Plan zugrundeliegen, um so größer sind Unsicherheiten und Risiken. Zielgerichtetes soziales Handeln muß versuchen, mit Hilfe ausreichender Prognose die oben genannten kritischen Felder zu berücksichtigen, um dadurch nicht vorhergesehenen Nebenwirkungen zu begegnen.¹⁾ Damit erweist sich die Prognose als Grundbedingung für Planung - ohne problemadäquate Prognose bleibt Planung ohne ausreichendes Fundament.

Des weiteren muß ein angemessener Planungsbegriff davon ausgehen, daß neben der Planung andere Alternativen sozialer Gestaltung bestehen. LUHMANN wird diesem Sachverhalt gerecht durch seine Definition der Planung als "Festlegung von Entscheidungsprämissen (im Original kursiv - Verf.) für künftige Entscheidungen."²⁾ Hier wird deutlich, daß zum Wesen der Planung zwar die Festlegung künftiger Strukturen gehört, daß "zwar einerseits schon bindende Planentscheidungen getroffen werden, daß diese Entscheidungen aber nicht das spätere Entscheiden erübrigen oder inhaltlich vollständig determinieren, sondern mehr oder weniger offenlassen, so daß nochmals entschieden werden muß."³⁾ Dementsprechend beschränkt sich Planung auf die Festlegung der Prämissen späterer Entscheidung und schafft deren Voraussetzungen. Zugleich aber läßt dieser Planungsbegriff Räume

1) Zu den unvorhergesehenen Nebenwirkungen, die im Planungsprozeß zu beachten sind, vgl. die detaillierten Ausführungen von Robert K. Merton. (Vgl. Merton, Robert K.: Die unvorhergesehenen Folgen zielgerichteter sozialer Handlung, in: Sozialer Wandel, hrsg. von Hans Peter Dreitzel, Neuwied und Berlin 1972, S. 169 ff)

2) Luhmann, Niklas: Politische Planung, aaO, S. 272

3) Ebenda, S. 273

frei für alternative Entwicklungsmöglichkeiten¹⁾ und alternative Gestaltungsmittel²⁾ - er steht damit im Gegensatz zu sozialistischer Totalplanung, die nicht nur den Rahmen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräfte und Entwicklungen der Gesellschaft festlegt, sondern alles gesellschaftliche Sein umfassend und ausschließlich zu determinieren sucht.³⁾

Zusammenfassend erhält der von den Tatsachen unseres politischen und sozialen Systems ausgehende Begriff sozialer Planung eine dualistische Struktur aus der Ergänzung des auf umfassender Information und kritischer Analyse des Wirkungsbereiches beruhenden Entwicklungskonzeptes durch das utopische Element der schöpferischen Phantasie. Die zukunftsweisende, als prospektiv bezeichnete Gestaltungskonzeption bedarf der Festlegung als konkrete Handlungsabsicht - die Entscheidung wird damit zu einem weiteren wesentlichen Kennzeichen des Begriffes von Planung, die darauf abzustellen ist, im Wege der Prognose die als kritisch charakterisierten Problemfelder ins Kalkül zu ziehen, um auf diese Weise unerwünschte Nebenfolgen des Planungsprozesses abzufangen. Ein weiteres Wesensmerkmal des Planungsbegriffes liegt in einem der demokratischen und pluralistischen Gesellschaft angemessenen Ausmaß der Regulierung und Determinierung der sozialen Zukunft. Eine so verstandene Auffassung von Planung entspricht der Beurteilung von WALCHSHÖFER, wonach Planungs-

-
- 1) Im Sinne Luhmanns richtet sich Planung auf die Definition eines Entscheidungsproblems und die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung; es findet eine Vorbereitung der schließlichen Entscheidung statt. (Vgl. Ebenda, S. 274) - Die abschließende Willensbildung kann sich daher auch gegen die im Plan vorgeschlagene Entwicklungsrichtung aussprechen.
 - 2) Als zur Planung alternative Verfahren der Entscheidungsvorbereitung nennt Luhmann "die allgemeine Organisation von Stellen, Entscheidungskompetenzen und zulässigen Kommunikationsweisen der Verwaltung und die Einsetzung individueller Persönlichkeiten in Ämter." (Ebenda, S. 287)
 - 3) Dieser grundsätzliche Unterschied der Planungsbegriffe ergibt sich z. B. aus einem Vergleich der Stichwörter "Planung" in einem westdeutschen und einem ostdeutschen Lexikon. (Vgl. Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Mannheim 1977, Band 19, S. 629; vgl. Meyers Neues Lexikon, Leipzig 1974, Band 10, S. 680)

handeln zu verstehen ist als "Begründung neuer Handlungsbedingungen durch eine Entscheidung ..., die von dem Bemühen um Vermeidung unerwünschter Nebenfolgen geleitet ist und in der Zukunft noch Handlungsalternativen offenläßt."¹⁾

b. Differenzierung des Planungsbegriffes

Die bisherigen Überlegungen sollten beitragen zur Klärung der von TENBRUCK so bezeichneten "Zentralfrage jeder Theorie der Planung", nämlich "wie gehandelt werden kann und muß, wenn geplant werden soll."²⁾ Aus der amorphen Masse der Bedeutungen, die mit dem Terminus Planung verbunden werden, wurden wesentliche Merkmale abgegrenzt, die die Struktur eines Begriffes sozialer Planung zu bilden in der Lage sind. Im Bemühen um einen theoretisch fundierten Planungsbegriff sollen nun dessen ermittelte Kennzeichen differenziert und problematisiert werden in der Analyse unterschiedlicher Dimensionen planenden sozialen Handelns. Hierbei wird eine Unterscheidung getroffen in Sachdimension, Sozialdimension und Organisationsdimension³⁾, welche kongruiert mit der von Helmut SCHELISKY vorgeschlagenen Differenzierung in ein technisches, historisch-politisches, systemfunktionales und institutionelles Verständnis von Planung.⁴⁾

c. Technische Planungsdimension

Planen war bezeichnet worden als überlegtes Vorbereiten von Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten Zieles, als rationale Möglichkeit, "die Zukunft in den Griff zu bekommen", "das Schicksal zu kal-

1) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 19

2) Tenbruck, Friedrich H.: Zu einer Theorie der Planung, in: Politische Planung in Theorie und Praxis, hrsg. von Volker Ronge und Günter Schmieg, München 1971, S. 93

3) Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe ..., aaO, S. 231

4) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 11 ff

kulieren", als "Entwurf in die Zukunft hinein".¹⁾ Diese Vorstellungen basieren auf einer abstrakten Auffassung der Planung als technisches Entwerfen und Machenkönnen.²⁾ Wie beim Handwerker oder Architekten wird ein Endzustand im "Plan" projiziert und nach diesem vorgreifenden Entwurf realisiert; wie in der modernen Naturwissenschaft werden Zusammenhänge in Einzelteile zerlegt, manipuliert und systematisch zugeordnet. Diese erste, grundlegende Dimension des Planungsdenkens wurzelt im Geist naturwissenschaftlich-technischen Denkens und macht die Sachdimension aus - sie begreift planendes Handeln vornehmlich als technisches Vorgehen. "Ein in seinen Grundzügen und zumeist auch Einzelheiten gedanklich vorweggenommenes 'Werk' wird aus geeigneten Grundelementen oder Materialien hergestellt oder 'gemacht'; der 'Plan' wird 'verwirklicht', indem ein in Gedanken fertiges Gebilde durch einen Produktionsvorgang in ein in der Wirklichkeit fertiges Gebilde verwandelt wird."³⁾

In der technischen Dimension des Planungsdenkens werden diese Vorstellungen der "Machbarkeit" und des Entwerfens eines "Endzustandes" auf soziales und politisches Geschehen übertragen: "In der Planung scheint der Mensch des technischen Zeitalters seine Zukunft zu produzieren und damit über sie zu verfügen."⁴⁾ SCHELsky weist darauf hin, daß solches technisches Planen von den Gegebenheiten des politischen und sozialen Systems - die RONNEBERGER als "in der Sache gründende Zwangsverläufe" bezeichnet hat⁵⁾ - abstrahiert.⁶⁾ Wenn politisches Handeln verstanden werden muß als gesellschaftlicher Pro-

1) Vgl. oben S. 1, S. 30 f

2) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 11

3) Ebenda, S. 11 f

4) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 22

5) Derselbe, Empirische Forschung ..., aaO, S. 260

6) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 12

zeß, der bei seinen Zielsetzungen und Maßnahmen von den gegebenen Tatsachen in Staat und Gesellschaft ausgeht¹⁾, so betrachtet im Gegensatz dazu die Auffassung sozialen Planens als technisches Herstellen soziale und politische Gegebenheiten lediglich als Material, aus dem der entworfene gesellschaftliche Zustand planmäßig herzustellen ist und hebt damit die Kontinuität des Gesellschaftsprozesses grundsätzlich auf zugunsten der Fiktion, "von neuem 'systematisch und rational' beginnen zu müssen."²⁾ Rein technisches Planungsdenken rechnet mit der totalen Veränderbarkeit und totalen Zerstörbarkeit alles Bestehenden und rückt damit in die Nähe der Revolution, durch die nach WALCHSHÜFER "die Beseitigung und anschließende Neuinstallation der grundlegenden Strukturen des Gesamtsystems angestrebt wird."³⁾

Überdies erfordert der technische Plan die Konzipierung und Fixierung eines finalen Zustandes, der durch geeignete Maßnahmen angestrebt werden soll. Bei Übertragung auf das Gesellschaftssystem bedeutet dies die Anwendung des Instrumentes Planung in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der Weise, daß ein "Endzustand" entworfen wird, dem alle sozialen und politischen Handlungen als Mittel zu dessen Realisierung dienen, bis die gesellschaftliche Wirklichkeit der vorgedachten Ordnung entspricht.⁴⁾ Soziale Wirklichkeit wird damit zum bloßen Substrat des Planes. Solche Planungsauffassung wurde zuerst in kommunistischen Systemen praktiziert und ist der Beweis für deren "Herkunft aus einer Gedankenwelt, in welcher die Vollendbarkeit der Geschichte als erreichbares und zu verwirklichendes Ziel sozialökonomischer Prozesse verstanden wird."⁵⁾

1) Vgl. für diesen Zusammenhang oben S. 4

2) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0

3) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 5

4) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 12

5) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0, S. 21

Die Übertragung der Vorstellung der Machbarkeit auf das soziale Geschehen und die der technischen Planungsdimension gleichfalls immanente Festlegung eines Endzustandes beruhen auf dem Verständnis sozialer Handlungen und Beziehungen als objekthafte Gegenstände planender Gestaltung. In den kommunistischen Ländern, in denen die Überzeugung gilt, "die Gesellschaft sei eine in Richtung gesetzmäßig bestimmter Ziele planmäßig zu entwickelnde organische Einheit"¹⁾, wird klassischer marxistischer Ideologie gemäß konsequente, der Planerfüllung unterworfenen Systempolitik betrieben im Sinne einer "Verwaltung von Sachen". Dabei gründet sich der Führungsanspruch des rationalen Planes und die Legitimierung des Planungshandelns ausschließlich auf die "Natur der Sache", auf den Anspruch der Sachlichkeit und Versachlichung des Menschen und seiner Gesellschaft.²⁾ Planung erscheint hier "nicht nur als etwas Notgedrungenes, als etwas prothesenhaft Aushelfendes, sondern als etwas schlechthin Gütiges, Richtiges und Gutes."³⁾ Durch die Anwendung naturwissenschaftlichen Prozeßdenkens auf soziales Geschehen, durch "technokratisches Denken in Sachzwängen" wird die physische mit der sozialen Welt gleichgesetzt und damit der interdependente Zusammenhang sozialer Planung mit ihren zahllosen Umwelten vernachlässigt.⁴⁾ Das Modell technokratisch perfekter Zukunftsplanung betrachtet den Menschen als formbares Material der jeweiligen Planungstechnik⁵⁾ - der Planzweck erfordert die Sachlichkeit seiner Umwelt.

Das technische Denken in den sozialen Planvorstellungen, eine "geradezu vulgäre, jedenfalls unreflektierte Zuversicht in die führende

1) Ronneberger, Franz, Rödel, Udo, Walchshöfer, Jürgen: Der häßliche Beamte, aaO, S. 45

2) Vgl. Scheisky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 12 f

3) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO. S. 22

4) Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 107 f

5) Vgl. Dirks, Walter: Die Zukunft als Tabu, aaO, S. 41

Rolle der Technik"¹⁾, bedroht das freie politische Handeln: Es birgt die Gefahr der "technokratischen Disziplinierung politischer Artikulationsprozesse" (SCHARPF) und bewirkt im Extremfall den "Ersatz für den politischen Prozeß".²⁾ Konkrete Beispiele rein technizistischen Planungsdenkens und -handelns finden sich in plangesteuerten sozialistischen Staaten ebenso wie in den freiheitlichen Gesellschaftssystemen.³⁾ Das technische Modell der Planung basiert auf der Hypothese, alles Geschehen in Gesellschaft und Staat ließe sich einer Quantifizierung und Berechnung unterziehen. Ausgehend von dieser Annahme wird zum Beispiel in der kritischen Auseinandersetzung mit Institutionen und Funktionen der öffentlichen Verwaltung gefordert, eine Verbesserung der Leistung des Exekutivsystems sei anzustreben durch Übernahme der Prinzipien rationalen Wirtschaftens - im speziellen Fall sozialer Planung die Anwendung der Grundsätze betriebswirtschaftlicher Unternehmensplanung auf die Organisation planender verwaltender Tätigkeit.⁴⁾ Da Ziel jeder Planung letztlich die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse ist⁵⁾, wären

1) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 10

2) Vgl. oben S. 21

3) Vgl. oben S. 13 die aufgeführten Beispiele praktischer Planung in der Bundesrepublik. Besonders bezeichnend erscheint in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise einer englischen Planungsgruppe bei der Bestimmung des Standortes für den dritten Londoner Flughafen. Dort wurden unter Zuhilfenahme einer sog. Kosten-Nutzen-Analyse alle politischen und gesellschaftlichen ebenso wie technische Bestimmungsfaktoren für die Wahl des Flughafenstandortes ausschließlich in quantitativen Größen, wenn möglich sogar in monetären Einheiten definiert. In der Absicht, alle Planungsfaktoren in Zahlen auszudrücken, hat man genuin politische und gesellschaftliche Probleme in scheinbar technische verwandelt. (Vgl. Self, Peter: "Hochtrabender Unsinn": Die Kosten-Nutzen-Analyse und die Roskill-Kommission, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Väth, Opladen 1973, S. 461 ff)

4) Vgl. z. B. Theis, Adolf: Stand und Überlegungen zur Regierungsreform im Bund, aaO, S. 84

5) Vgl. Görlitz, Axel (Hrsg.): Handlexikon der Politikwissenschaft, aaO, S. 315 f

beim Vorgehen nach unternehmerischen, wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Falle sozialer Planung alle im Gestaltungsbereich befindlichen individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnisse, Wünsche und Interessen zu erfassen, zu bewerten und in die Planungsentscheidung einzubeziehen. WITTKÄMPER weist in diesem Zusammenhang darauf hin, "daß die in Mikroorganisationen und Makroorganisationen ablaufenden Prozesse gerade nicht mit Regeln der Rechenhaftigkeit voll zu erfassen sind."¹⁾ LUHMANN spricht von der beschränkten Verwendbarkeit der Mathematik im sozialen Bereich, da dessen Wertwelt zu komplex ist, um auf greifbare Formeln und Relationen reduziert werden zu können.²⁾ Das einfache Regelkreismodell, in dem Regelgrößen nach gegebenen Sollwerten entwickelt werden, paßt für die Unternehmensplanung, weil dort nach der eindeutigen Quantifizierung der Planungsfaktoren das Unternehmensziel exakt bestimmbar ist und alle betriebswirtschaftlichen Maßnahmen kategorisch auf die Realisierung dieses Zieles abgestimmt werden können. Für die Gesellschaftsplanung paßt es dagegen nicht, weil die hochkomplexe und differenzierte soziale Wirklichkeit mit quantitativen Methoden nicht vollständig erfaßt werden kann. Die daraus resultierenden Grenzen der Quantifizierbarkeit limitieren die Anwendung technischer Vorgehensweise im Bereich sozialer Gestaltung.

Trotz dieser Einschränkung muß die technische Planungsdimension bei sozialer und politischer Problemlösung und Zukunftsgestaltung Verwendung finden zur Durchdringung und Objektivierung der planungsrelevanten Tatbestände. Dabei ist Technik instrumentell zu verstehen und "unter dem Zwang der industriellen Erfordernisse ebenso wie der rechtsstaatlichen Balanceforderungen in Einzeltechniken aufzulösen."³⁾

1) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO. S. 105

2) Vgl. Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln - Berlin 1966, S. 37 - Zur beschränkten Anwendbarkeit der Methoden des Wirtschaftssystems vgl. auch: Rasch, E.: Probleme der Bürokratie der öffentlichen Hand, in: Verwaltungsarchiv, Band 67, Heft 3, 1. 7. 76, S. 211 ff

3) Ronneberger, Franz, Rödel, Udo, Walchshöfer, Jürgen: Der häßliche Beamte, aaO, S. 45

In diesem relativierenden Verständnis des technischen Planungsmodells können quantitative Methoden und Verfahren nur Teil des Planungsprozesses sein und dienen lediglich als Hilfsmittel zur Rationalisierung der Entscheidungsvorbereitung. Die politische Entscheidung und deren Normensystem bleiben vor- und übergeordnet. Wissenschaftlich-technische Instrumente der Systemanalyse¹⁾ erhalten die Aufgabe, das Rationalitätsniveau der Planungsentscheidung zu heben durch Aufklärung, Veranschaulichung und Systematisierung der relevanten Planungsfaktoren, ohne durch Errechnung der Zukunft im Wege mathematischer Extrapolation politische Prozesse zu ersetzen.

Durch die Zuweisung einer nur unterstützenden Funktion wird das Planungshandeln nach technischen Kriterien beschränkt auf einen bestimmten Aufgabenbereich. In diesem fest umrissenen Anwendungsfeld technischer Methodik wird ausschließlich nach Gesichtspunkten der Objektivität und Rationalität soziale Wirklichkeit erkundet zur Steigerung des Informationsniveaus und der Effizienz der Planungs- und Entscheidungsprozesse. Dabei gilt auch der Mensch als "Material" der jeweiligen Technik - der bloß objekthafte Materialaspekt des Menschen findet jedoch nur in dem festgelegten Bereich technischen Denkens und Planens Anwendung. In einem so verstandenen Sinne bedient sich Planung technischer Mittel und strebt somit nach einem Höchstmaß an Zuverlässigkeit der Prognose wie an Realistik der Zielsetzung. Zugleich aber gilt der technische Plan nur als Teil im Rahmen des sozialen Gestaltungs- und Steuerungsprozesses.

Somit kann zwischen technischem Herstellen und politischem Handeln unterschieden und zugleich ein Verständnis von sozialer Zukunftsgestaltung gebildet werden, das technisches Vorgehen als Hilfsmittel

1) Z. B. die "Nutzen-Kosten-Analyse" (Vgl. Recktenwald, Horst Claus (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970) oder das "Planning-Programming-Budgeting-System" (Vgl. Rösinger, Herbert-Michael: Managementsysteme für den Staat, in: Wirtschaftswoche, Nr. 17, 23. 4. 1971, S. 69 ff)

der Zukunftsergreifung ermöglicht und gleichzeitig beschränkt durch den Einsatz alternativer Gestaltungsmittel des gegebenen Gesellschaftssystems. Die Auffassung der Planung, auch der technischen Planung, im Sinne der von RONNEBERGER postulierten Ineinsetzung von Ermöglichung und Beschränkung der Zukunftsergreifung¹⁾ beruht auf einem übergreifenden Verständnis von Technik und Planung, das in der Lage ist, "die Verselbständigung, die Ablösung des technischen Prozesses vom gesellschaftlichen Werden und die dann folgende Überwältigung und Vergewaltigung des sozialen Geschehens und Verstehens durch die Technik"²⁾ abzuwehren.

Mit diesen Feststellungen ist der Anwendungsbereich rein technischen Planungsdenkens definiert. Durch die von RONNEBERGER geforderte Verknüpfung von Technik und Planung wird die Sachdimension sozialen Planens auf ein von den Gegebenheiten des politischen und sozialen Systems limitiertes Feld beschränkt, in dem technische Methodik Verwendung findet zur Bereitstellung sachlicher, präziser Information über die Konstellation gesellschaftlicher Wirklichkeit im Planungsbereich. Durch Analyse der Elemente und Relationen der Faktoren sozialer Gestaltung unterstützt technisches Denken und Handeln die Vorbereitung politischer Entscheidung und erhält damit die Funktion eines essentiellen Hilfsmittels für den Prozeß sozialer Gestaltung.

d. Historisch-politische Planungsdimension

Technik und Planung in einem übergreifenden Verständnis zu betrachten heißt, der technischen Dimension planender Gestaltung einen wichtigen Stellenwert zuzuweisen, bedeutet zugleich aber auch, weitere Komponenten zu eruieren zu versuchen, die soziale Planung ermöglichen. Technische Methodik hatte die Aufgabe der Wirklichkeits-erkundung erhalten, die Aufgabe der Analyse gegebener Zustände und Entwicklungsmöglichkeiten in Gesellschaft und Staat, an denen sich Konzepte der Zukunftsgestaltung orientieren. Dieses Erforschen und

1) Vgl. Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aaO, S. 31 f

2) Ebenda, S. 30

Einbeziehen sozialer Gegebenheiten besagt, daß die Tatsachen des vorgegebenen Gesellschaftssystems stets als Voraussetzungen und Grundlagen angesehen werden und damit der Plan auf der von RONNEBERGER so bezeichneten "Grundfigur des geschichtlichen Geschehens" basiert, "daß eine lebende Generation die Situation, die sie vorfindet, zu der ihren macht, sei es, daß sie sich ihr nur anpaßt, um zu bestehen, sei es, daß sie sie meistert und etwas aus ihr macht, sei es, daß sie sie zum Sprungbrett ausbaut, um über sie hinauszuspringen."¹⁾ Ob Anpassung an veränderte Umweltbedingungen, ob Bewältigung bestehender Probleme oder Beiziehung der Gegenwart als Ausgangspunkt zum Beschreiten neuer Wege - die gegebene gesellschaftliche Situation bildet das Fundament, auf das sich Planung gründet. Aus der Auffassung der Geschichte als "Perlschnur der Gegenwart, die nacheinander aus dem Mutterstoff der Zukunft gebildet werden"²⁾, resultiert die Forderung an soziales Planen, Zukunft aus der jeweiligen Gegenwart zu entwickeln.

Planung als Gestaltung der gesellschaftlichen Situation, als "vervollkommende Ordnung (im Original kursiv - Verf.) des historisch Gegebenen"³⁾ im Sinne eines Mittels, "Gegenwart und Zukunft miteinander zu verbinden"⁴⁾, findet in der Zusammenschau mit dem Verständnis des Planes als Gestaltungsmittel, das den gedanklichen Zukunftsentwurf verknüpft mit der Festlegung neuer Handlungsbedingungen im Wege politischer Entscheidung⁵⁾, seine Ausprägung im "historisch-politischen Planungsbegriff"⁶⁾. Dieses auch als "Sozialdimension"⁷⁾

1) Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0, S. 27

2) Freyer, Hans, zitiert nach Ronneberger, Franz: Technischer Optimismus ..., aa0

3) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 18

4) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aa0, S. 110

5) Vgl. oben S. 34 f

6) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 16

7) Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, aa0, S. 231

charakterisierte Kriterium schafft den gesellschaftlichen Bezugsrahmen der Zukunftsgestaltung, in dem es das geschichtlich Gewordene und Vorhandene nicht als Material der Planung, sondern als deren Ausgangslage ansieht¹⁾ und die Frage nach den politischen Bedingungen aufwirft, die Planung vorfindet und auf die sie zu beziehen ist.

In ihrer Sozialdimension trifft Planung auf die politische Infrastruktur des demokratisch und pluralistisch verfaßten Gesellschafts-systems der Bundesrepublik, deren Strukturprinzipien als Basis des politischen Prozesses gelten und dessen Rahmen setzen. Planung gründet sich somit auf sozioökonomische Handlungsbedingungen, die aus der Dynamik sozialen Wandels und den von ihm bewirkten gesellschaftlichen Veränderungen hervorgegangen sind. Wie Jürgen WALCHSHÖFER aufzeigt, bilden Industrialisierung in Verbindung mit einem bis in unser Zeitalter hineinreichenden Bevölkerungswachstum, Ökonomisierung und Demokratisierung mit ihrer sozialstaatlichen Akzentuierung die wesentlichen Komponenten des Wandels, der zu den heute vorfindbaren Gegebenheiten des sozialen Systems geführt hat.²⁾

Für den vorliegenden Zusammenhang sind die Probleme relevant, die aus den Faktoren des sozialen Wandels und ihren gesellschaftlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Planungsproblematik resultieren.³⁾ Wie sich bei der Diskussion der Rationalisierungsforderung und Rationalitätsbegrenzung gezeigt hat, ist hierbei der Prozeß der Demokratisierung von besonderer Bedeutung - Demokratie und Planung stehen in einem interdependenten, zuweilen problematischen Zusammenhang.⁴⁾ Diese Relation läßt sich subsumieren unter die These:

1) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 17

2) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 148 ff

3) Zu den Auswirkungen auf das System der öffentlichen Verwaltung vgl. die Ausführungen S. 89 ff

4) Vgl. oben S. 7 ff

"Demokratie erfordert und begrenzt die Planung".

"Gemeinwesen mit einer demokratischen Ordnung bedürfen besonders der Planung. Ist doch die Demokratie eine politische Ordnung ohne fest umrissenes, unabänderliches Ziel."¹⁾ Diese Feststellungen werden ergänzt und spezifiziert von Wolfgang ABENDROTH, der aus den Artikeln 20, Absatz 1 und 28, Absatz 1, Satz 1 GG eine vom Gesetzgeber zu konkretisierende Gestaltungsaufgabe ableitet durch die Betrachtung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates als "Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung und für die Verwaltungs- und Regierungstätigkeit der Bundesrepublik und ihrer Länder"²⁾, wobei das Bekenntnis der Verfassung zu Rechts- und Sozialstaatlichkeit der im demokratischen Staat repräsentierten Gesellschaft die Gelegenheit gibt, "ihre eigenen Grundlagen umzuplanen."³⁾ Das Fundament der politischen Existenz des Gesellschaftssystems, die Verfassung, stellt demgemäß einen Plan dar, nach dem die politische Ordnung des Systems erhalten und entwickelt werden soll - "jeder Akt der Gesetzgebung ist ein Plan, nach dem ein bestimmter gesellschaftlicher Bereich geordnet werden soll."⁴⁾ In Verbindung mit einer Unterscheidung von TENBRUCK zwischen Plan und Planung, wobei der Plan den normativen, die Planung den faktischen Aspekt aufweist⁵⁾ und somit der "Plan" des Grundgesetzes die politische Infrastruktur und rahmenhafte Zielorientierung des politischen Prozesses festlegt, worauf Planung als faktische Aufgabe beruht, erhält planendes Handeln vom "Plan" Grundgesetz seine Prämissen und ist dessen integrativer Bestandteil. Ausgehend von diesen Voraussetzungen kann ein

1) Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, aaO, S. 76

2) Abendroth, Wolfgang: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergstraesser, 1954, S. 279 f

3) Ebenda, S. 288

4) Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, aaO, S. 75

5) Vgl. Tenbruck, Friedrich H.: Zur Kritik der planenden Vernunft, Augsburg 1972, S. 38 ff

"Planen für die Freiheit"¹⁾ der Frage nachgehen, wie Freiheit durch Planung gesichert, wie Planung "zu einem Garanten für die freiheitliche Entfaltung unserer Gesellschaft"²⁾ werden kann im Sinne der von LUHMANN gestellten Aufgabe der Organisation individueller Freiheit.³⁾ Richtet sich soziale Planung auf die Beantwortung dieser Fragen, so vermag sie den Bedingungen und Erfordernissen der Verfassung Rechnung zu tragen und einen Beitrag zu leisten zur Entwicklung der Demokratie.

Zugleich aber wird planendes Gestalten begrenzt von den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates. Versteht man mit WALCHSHÖFER den Prozeß der Demokratisierung als "Vorgang zunehmender Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der Staatsbürger bei der autoritativen Wertezuweisung durch das System der Staatsbürokratie"⁴⁾ und soll Planung im Zeichen des von KROCKOW so bezeichneten Prozesses der "Fundamentalpolitisierung"⁵⁾ einer Ausweitung der Demokratisierung dienen, so werden Restriktionen sichtbar, denen Planung unter den Bedingungen des Grundgesetzes unterliegt. Danach kann soziale Planung nicht darauf abzielen, in einer Verabsolutierung des Artikels 20, Absatz 2 GG etwa den von KRAUCH vorgeschlagenen Weg der "Computer-Demokratie" zu gehen⁶⁾ und durch unmittelbare Beteiligung der gesamten Gesellschaft an planerischen Entscheidungen Elemente

1) Mitscherlich, Alexander: Planen für die Freiheit, aaO, S. 141 ff

2) Jahn, Gerhard: Planende Demokratie und Grundgesetz, in: Bundesanzeiger Nr. 32 vom 17. 2. 1971, S. 3

3) Vgl. Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, aaO, S. 384

4) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 154

5) Krockow, Graf Christian von: Reform als politisches Prinzip, aaO, S. 52

6) Krauch plädiert für ein direktes politisches System, für ein "Staatswesen, bei dem die wichtigsten Fragen nach gründlicher Vordiskussion über Funk und Fernsehen durch direkte Abstimmung entschieden werden." (Krauch, Helmut: Computer-Demokratie, aaO, S. 109)

der direkten Demokratie zu praktizieren.¹⁾ Eine solche Verstärkung des plebiszitären Momentes durch totale Partizipation würde, sieht man von deren Durchführbarkeit einmal ab, den Prinzipien der relativierenden parlamentarischen Demokratie widersprechen.²⁾ Wird Planung in ihrer politischen Dimension verstanden als Gestaltungsmittel, das auf den Gegebenheiten der grundgesetzlichen Ordnung beruht, so findet sie eben in dieser Voraussetzung ihre Grenzen. Der "Plan" Grundgesetz läßt Gestaltungsspielräume frei - er determiniert aber auch die Bereiche planender Gestaltungsmöglichkeit. So darf die auf das übergeordnete gesellschaftliche Wertesystem ausgerichtete Planungstätigkeit nicht alle Lebensbereiche langfristig und eindeutig erfassen und reglementieren; vielmehr beinhaltet die Konzeption der pluralistischen Demokratie, "daß ein möglichst großer Teil der verschiedenen Lebensbereiche vom einzelnen Bürger oder organisierten Gruppen autonom gestaltet werden kann. Das gilt um so mehr in einem föderativen politischen System, in dem eine Vielzahl von Planungsträgern mit verfassungsmäßig garantierter Autonomie an der staatlichen Planung teilhaben."³⁾ Planung in einem so verstandenen Sinne

1) Zu Fragen des Verhältnisses zwischen Planung und Partizipation vgl. auch die Ausführungen S. 76 ff

2) Einem Prozeß sozialer Planung, der auf die Berücksichtigung aller individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnisse, also auf kollektive Zukunftsgestaltung abstellt, steht die Verfassungsordnung der relativierenden parlamentarischen Demokratie entgegen. Werner Becker bezeichnet es daher als Fehlmeinung, die Demokratie sei dazu da, dem einzelnen ein Höchstmaß an politischen Artikulationsmöglichkeiten zu geben: Die Verfechter einer Ausweitung der Demokratisierung wollten den Staat dazu verpflichten, den Mangel an kollektiver Sinngebung "selbst wieder zu beheben getreu nach dem Spruch aus Wagners Parzival, daß das Schwert (eigentlich 'Speer' - Anmerkung des Verf.), welches die Wunde schlug, sie auch zu heilen vermag ..." (Becker, Werner: Vom skeptischen Geist der Demokratie, Sendung des Bayerischen Rundfunks, 1977)

3) Buse, Michael J.: Integrierte Systeme staatlicher Planung, Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1974, S. 39

kann nur den Rahmen festlegen, in dem die freien wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräfte der Gesellschaft die Entwicklung bestimmen. Dieser gesetzte Rahmen muß flexibel gestaltet sein, um die permanente Anpassung der Planungskonzeption an Datenveränderungen und die Erstellung von Alternativplänen zuzulassen. Planung entspricht der freiheitlichen Demokratie unter der Voraussetzung, daß sie "hinreichend Spielraum zum Ändern, Anpassen und Umstoßen enthält."¹⁾

Die politischen Bedingungen der Demokratie begrenzen also soziales Planen und begründen gleichzeitig dessen Notwendigkeit. Planung kann damit zugleich als destruktives und konstruktives Element der Freiheit angesehen werden. Die oben getroffene Aussage, "Demokratie erfordert und begrenzt die Planung" läßt sich infolgedessen aufgliedern in die Thesen "Freiheit durch Planung" und "Freiheit trotz Planung". Eine solche Differenzierung konvergiert mit der dualistischen Struktur des Freiheitspostulates, das nach DAHRENDORF unterschieden werden kann in einen "problematischen" und einen "assertorischen" Freiheitsbegriff.²⁾ Der erste Aspekt drückt sich aus als passive Freiheit, als Chance für die menschliche Existenz, sich individuell zu entfalten, wobei es Aufgabe der Politik ist, die Zwänge zu beseitigen, die der vollen Entfaltung der persönlichen Möglichkeiten im Wege stehen.³⁾ Der "assertorische" Freiheitsbegriff meint eine aktive Freiheit, meint die tatsächliche Wahrnehmung der Freiheitschance; politisches Handeln richtet sich hier auf die Gewährleistung des individuellen Handlungsspielraumes durch Einwirkung auf die persönliche Sphäre mit dem Ziel, ideelle und materielle Voraussetzungen zu schaffen, die eine Nutzung der Freiheitschance ermöglichen.⁴⁾ Pla-

1) Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, aaO, S. 76

2) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Reflexionen über Freiheit und Gleichheit, in: Gesellschaft und Freiheit, München 1961, S. 372 f

3) Vgl. ebenda, S. 372 und S. 374

4) Vgl. ebenda, S. 373 f

nendes Gestalten muß sich demnach an zwei Elementen der Freiheit des heutigen Menschen orientieren. "Das eine ist das Ausmaß der Unbestimmtheit (im Original kursiv - Verf.), das dieser Freiheit konstitutiv ist. Das andere Element der Freiheit ist die Fähigkeit, wirksam zu handeln (im Original kursiv - Verf.), d. h. zwischen Alternativen zu wählen."¹⁾ Als Mittel der Sicherung und des Ausbaus freiheitlicher Handlungsspielräume ist soziale Planung zu beziehen auf die Antinomie des Freiheitsverständnisses, "die darin besteht, daß Planung einerseits Bedingung unserer Freiheit ist und andererseits Element ihrer Zerstörung sein kann."²⁾ In dieser politischen Dimension richtet sich die Gestaltung der Zukunft auf die Gewährleistung der Freiheitsrechte. Eben durch diese zu garantierenden Freiräume sind die Möglichkeiten planenden Handelns aber zugleich begrenzt. Durch solche Auffassung kann soziale Planung auch in dieser Beziehung der von RONNEBERGER aufgestellten Forderung nach einer Ineinssetzung von Ermöglichung und Beschränkung nachkommen.

e. System-funktionale Planungsdimension

Die Möglichkeiten sozialer Planung in dem hier verstandenen Sinne erstrecken sich auf einen Gestaltungsbereich, in dem aus technischem Planungsverständnis heraus Hilfsmittel für den Planungsprozeß bereitgestellt werden und dessen Fundament und Begrenzung aus der historisch-politischen Dimension resultiert. In dem so definierten Handlungsbereich wird Planung zur Funktion des Gesellschaftssystems und dabei mit dessen Realität konfrontiert, die gekennzeichnet ist

1) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 111

2) Ebenda

durch differenzierte und interdependente Strukturen. Planung wird zu einem "hochkomplexen Entscheidungsprozeß in einem äußerst komplexen Feld von Möglichkeiten und Daten."¹⁾ An mehreren Beispielen theoretischen und praktischen Planens weist WITTKÄMPER den "Befund der Komplexität"²⁾ nach, auf den sich das Planungshandeln in einem "komplexen Feld von Aktionssubjekten, Planungssubjekten und Aktionsobjekten, das als dynamisches Interaktionssystem im Zeitablauf das Planungssystem bildet"³⁾, beziehen muß.

Ausgehend vom Tatbestand der Komplexität, "den realen Interdependenzen der Problemzusammenhänge in der sozioökonomischen Umwelt"⁴⁾ stehen Versuche einer Steuerung und Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse vor dem Problem der Verminderung der "Diskrepanz zwischen wachsendem Problemdruck und politischem Aktionsniveau."⁵⁾ Zur Beantwortung der von ELLWEIN gestellten Frage, "wie die Apparatur des Gemeinwesens auf die Zukunft hin geöffnet werden kann"⁶⁾, stellt WETTMANN planendes Gestalten vor die Aufgabe der Suche nach "Möglichkeiten, die Problemverarbeitungs- und Entscheidungskapazität der staatlichen Institutionen zu erhöhen, um eine

1) Wittkämper, Gerhard: Die Teilnahme Betroffener bei Planungsvorgängen - Ressourcenplanung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 111 - Schmitt Glaeser nennt die in der aktuellen Auseinandersetzung stehende Genehmigung von Kernkraftwerken als Beispiel solcher komplexer planerischer Entscheidung, als "Dezisionen, wie sie künftig immer häufiger getroffen werden müssen" und deren Wesen "in ihrer Kompliziertheit und in ihrer Komplexität, in ihrer Notwendigkeit, ihrer Richtigkeit und ihrer Folgen" liegt. (Schmitt Glaeser, Walter: Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: Bayreuther Hefte für Erwachsenenbildung, Heft 1, 1977, S. 74)

2) Wittkämper, Gerhard: Die Teilnahme Betroffener ..., aaO

3) Ebenda, S. 113

4) Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke politischer Planung, aaO, S. 169

5) Ebenda, S. 168

6) Ellwein, Thomas: Regierungslehre als praktische Wissenschaft, in: Wissenschaft und Praxis, Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages, Köln/Opladen 1967, S. 31

angemessene Innovationsleistung des politischen Systems zu sichern."¹⁾ Bezugnehmend auf das hochkomplexe System des spätkapitalistischen Staates markiert WATERKAMP diese Aufgabe als "Informationsverarbeitung, Komplexitätsreduzierung und Entscheidungsvorbereitung."²⁾ Aus der Erkenntnis der notwendigen Regelung komplexer, interdependenter Problemzusammenhänge fordert SCHARPF, im Wege der Planung "pragmatische Vereinfachungsstrategien"³⁾ zu entwickeln mit dem Ziel der Reduktion komplexer gesellschaftlicher Realität.

Die Auffassung des Planungshandelns als Funktion des Gesellschafts-systems zur Reduzierung systemimmanenter Umweltkomplexität prägt die "system-funktionale" Planungsdimension. SCHELsky sieht die Merkmale dieser Dimension im abstrakten Verständnis sozialer Einheiten als soziale Systeme, in denen Planung die Funktion sozialen Handelns einnimmt zur "Verarbeitung von Informationen und ihrer Analyse in Richtung auf Wahlmöglichkeiten oder Entscheidungsalternativen."⁴⁾ Somit basiert dieses Planungsmodell auf der analytischen Trennung von Planung und Entscheidung. Planendes Handeln bemüht sich um die Erarbeitung alternativer Zukunftsentwürfe, "um die Definition eines Entscheidungsproblems und um die Festlegung der Bedingungen seiner Lösung."⁵⁾ Das auf den Planungsprozeß folgende politische Votum und das ihm zugrundeliegende Normensystem werden vorausgesetzt und bleiben übergeordnet; lediglich die Grundlagen der Entscheidung werden aufgeklärt durch Analyse, Interpretation und Systematisierung: Planung gilt als Entscheidungsvorbereitung. Im Sinne moderner System-

1) Wettmann, Reinhart: Aufbauprobleme staatlicher Planung, aa0, S. 71

2) Waterkamp, Rainer: Politisches System, Planung und Rechtsprechung, aa0, S. 5

3) Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke ..., aa0, S. 179

4) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 19

5) Luhmann, Niklas: Politische Planung, aa0, S. 274

theorie, deren zentrales Kriterium die Reduktion von Umweltkomplexität ist¹⁾, sieht sich Planung vor der Aufgabe der Problemverkleinerung mit dem Ziel der Bereitstellung problembezogener Selektions- und Entscheidungsprogramme, womit die Komplexität der sozioökonomischen Umwelt auf die begrenzte Kapazität bewußten Planens und Handelns reduziert wird.²⁾ Die system-funktionale Planungsauffassung begreift Planung als Mittel der optimalen Vorbereitung von Prämissen für künftige Entscheidungen, wobei die Vielgestaltigkeit und die Interdependenzen des Gestaltungsbereiches auf die überschaubaren Ausmaße eines Systems, auf dessen Entwurf sich soziales Planen konzentriert, begrenzt wird.

Die Kritik an systemtheoretischen Reduktionsstrategien zielt auf deren "Denken in Systemen" und deren analytische Trennung in Planung auf der einen, Entscheidung auf der anderen Seite. Im system-funktionalen Planungsmodell, das sich im Gegensatz zum historisch-politischen Planungsbegriff stärker an technischen Kategorien orientiert, sieht WITTKÄMPER die Gefahr, daß vorzeitig Analogien zwischen naturwissenschaftlichem und sozialem Geschehen unterstellt werden und soziale Komplexität nur soweit wahrgenommen wird, "wie sie in das Modell hineinpaßt."³⁾ In der Tat werden systemtheoretische Modelle konstruiert in der Absicht, die differenzierten und interdependenten gesellschaftlichen Gegebenheiten auf weniger komplexe Tatbestände zu reduzieren - zugleich aber versteht sich Systembildung im politischen und sozialen Gesamtprozeß nur als ein handlungstheoretischer Teil, der zum Zwecke der Analyse von den gesellschaftlichen Zusammenhängen abstrahiert, um im Anschluß an die Aufklärung und Begutachtung wieder "eingebaut" zu werden in das Gesamtsystem sozioökonomischer Strukturen und Prozesse. Zu dem anderen kritischen Einwand, der sich

1) Vgl. Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, aaO, S. 65

2) Vgl. ebenda, S. 93

3) Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 108 f

gegen die Trennung in Planung und Entscheidung richtet, führt SCHELSKY an, daß durch dieses Trennen im Gegensatz zur gesellschaftlichen Wirklichkeit und Notwendigkeit die entscheidenden Politiker und die Planer, deren Aufgabe nur im Entwurf von zukünftigen Handlungskonzepten liegt, soziologisch als entgegengesetzte Gruppen aufgefaßt werden.¹⁾ Das hier angesprochene Problem der Integrierung der ausdifferenzierten Planungsfunktion in den politischen Entscheidungsprozeß löst die systemtheoretische Planungsauffassung, indem aus der Erkenntnis, daß die Differenzierung von Organisationen nach dem Oben-unten-Schema oder dem Zweck-Mittel-Schema unrealistisch ist,²⁾ Entscheidungen als Organisationsentscheidungen betrachtet werden, die kooperativ vonstatten gehen und deren Teilziele mit den Zielen der Gesamtorganisation übereinstimmen. Daraus folgt, daß Planung und Entscheidung in einer Prozeßstruktur verknüpft ist im Sinne des LUHMANNschen "Planen heißt über Entscheidungen entscheiden"³⁾, daß die Gesamtentscheidung aus mehreren Teil- und Vorentscheidungen im Rahmen eines integrierten Planungsprozesses besteht und damit die Trennung in Planung und Entscheidung hinfällig ist.

f. Institutionelle Planungsauffassung

Die Überlegungen zu einem Begriff sozialer Planung aus den drei unterschiedlichen Blickwinkeln der technischen, historisch-politischen und system-funktionalen Dimension lassen sich fortführen durch Aufgreifung und Verknüpfung von Elementen aus diesen drei Planungsdimensionen. Die Erörterungen zur Sachdimension hatten ergeben, daß technisches Planen mit seinen quantitativen Methoden wesentlich beitragen kann zur Aufklärung, Veranschaulichung und Systematisierung der relevanten Planungsfaktoren, daß, aus einem übergreifenden Verständnis von Technik und Planung heraus, Technik zugleich instrumentell begriffen werden muß und limitiert ist von den Gegebenheiten des

1) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 21

2) Vgl. Luhmann, Niklas: Politische Planung, aaO, S. 274

3) Ebenda, S. 272 .

Gesellschaftssysteme, die den Anwendungsbereich technischer Verfahrensweisen determinieren. Die Tatsachen des geschichtlich gewordenen politischen und sozialen Systems waren auch als Voraussetzung und Grundlage planender Gestaltung in deren historisch-politischer Dimension betrachtet worden - der demokratische und pluralistische Rechtsstaat läßt Gestaltungsspielräume für soziales Planen frei, gleichzeitig aber begrenzt er die Möglichkeiten des Planungshandelns durch die Prinzipien seiner Verfassung. Auch system-funktionales Planungsdenken orientiert sich an den gesellschaftlichen Bedingungen, indem Planung als systembildende Entscheidungsvorbereitung von den differenzierten und interdependenten Strukturen in Gesellschaft und Staat ausgeht, zugleich aber eingeschränkt ist von der begrenzten Kapazität des zur Reduktion von Umweltkomplexität konstruierten Systems. Zusammenfassend läßt sich folgern, daß die Möglichkeiten des Planungshandelns zu relativieren sind an den Tatsachen des politischen und sozialen Systems, das die Spielräume planender Gestaltung festlegt.

Aus der Diskussion der drei Planungsdimensionen resultiert weiterhin die Auffassung der Planung als Teil des gesellschaftlichen Gesamtprozesses. Dies zeigen die Überlegungen zur technischen Planung, wonach rein sachliches Vorgehen dazu bestimmt ist, für den Prozeß sozialer Gestaltung objektive Hilfsmittel bereitzustellen. Technisch-analytische Vorgehensweisen der Wirklichkeitserkundung verstehen sich als Teil des übergreifenden Planungsprozesses. In der von TENBRUCK vorgeschlagenen Betrachtung erhielt Planung die faktische Aufgabe der Zukunftsgestaltung von ziel- und rahmensetzenden Normen des Grundgesetzes; Planung wurde damit zum integrativen Bestandteil der übergeordneten verfassungsmäßigen Ordnung. Aus system-funktionaler Sicht gilt Planung als soziale Funktion der Komplexitätsreduzierung und Entscheidungsvorbereitung innerhalb des gesellschaftlichen Gesamtsystems und ist somit als handlungstheoretischer Teil des arbeitsteiligen Planungs- und Entscheidungsprozesses auf den sozioökonomischen Gesamtzusammenhang bezogen. Die aufgezeigten Komponenten des Planungsverständnisses weisen darauf hin, daß Planung

jeweils nur als Teil und Auftrag des vor- und übergeordneten Systems politischer und sozialer Strukturen und Prozesse aufzufassen ist.

Diese Feststellungen führen zur "Organisationsdimension"¹⁾ planender Gestaltung, die auch als "institutionelle" Planungsauffassung bezeichnet wird und die SCHELsky für den eigentlich soziologischen Begriff der Planung hält.²⁾ Der Spielraum planender Gestaltung ist, so hatte sich ergeben, weitgehend determiniert von den Strukturen des gegebenen Gesellschaftssystems, als dessen integrativer Bestandteil planendes Handeln aufzufassen ist und von dem Planung ihren Auftrag erhält. Soziales Planen ist damit nur innerhalb der vor- ausgesetzten gesellschaftlichen Institutionen möglich und läuft in einem institutionellen Rahmen ab, der gekennzeichnet ist durch eine Vielzahl von Kompetenz- und Kontrollregelungen, durch intensive Arbeitsteilung und festgelegte Handlungsmuster.³⁾ Planung unterliegt somit den strukturellen politisch-ökonomischen Gesetzmäßigkeiten der gegenwärtigen Gesellschaftsformation⁴⁾, ist in die Institutionen des politischen und sozialen Systems eingeordnet und auf diese bezogen. Wesentliches Charakteristikum dieses institutionellen Begriffs der Planung ist der enge Bezug zum Recht, das in der hochentwickelten und komplexen Gesellschaft den zentralen Mechanismus sozialer Steuerung und Kontrolle darstellt. Das Recht ist ein "Vorgriff auf die Zukunft der Gesellschaft", "in der jeweiligen Rechtsordnung der Institutionen ist die soziale Zukunft aufgeschlossen und vorweggenommen."⁵⁾ Freilich kann die Rechtsordnung nicht alles zukünftige gesellschaftliche Sein antizipieren. Wilhelm HENNIS hat an der Gegenüberstellung des Begriffspaares "Verfassung" und "Verfassungs-

1) Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, aa0, S. 231

2) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 16

3) Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe ..., aa0

4) Vgl. Naschold, Frieder: Gesellschaftsreform und politische Planung, aa0, S. 61

5) Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aa0, S. 22 f

wirklichkeit" sehr überzeugend nachgewiesen, daß es zwischen Norm und Wirklichkeit zu Divergenzen kommt, ja kommen muß.¹⁾ Sinn der Verfassung als der Basis der Rechtsordnung kann es nicht sein, jeden Akt politischer Meinungs- und Willensbildung, das gesamte politische Leben im voraus zu bestimmen und die Verfassung mithin "als eine Art Generalauftrag, als Ensemble von Befehlen an Regierung und Parlament zu verstehen, den sozialen Rechtsstaat, Freiheit, Menschenwürde usw. zu 'konkretisieren' und zu 'aktualisieren'".²⁾ Um die Verfassung als Mittelpunkt des politischen Lebens zu bewahren, stellt ihr HENNIS nicht die Verfassungswirklichkeit, sondern die Korrelatbegriffe "Verfassungswidrigkeit" und "Staatspraxis" gegenüber, wobei ersterer die Bedeutung des Grundgesetzes als unumstößliches Handlungsprinzip unterstreicht und der zweite Korrelatbegriff die Absicht staatlichen Handelns meint, "auf den die ganze Verfassung ja hinzielt ...: das freie politische Leben eines Gemeinwesens, das sich in seiner Rechtsverfassung seine notwendigsten Regelungen gegeben hat."³⁾ Bezugspunkt für politisches Handeln wird damit nicht die Umsetzung der Verfassung in Realität, sondern die Orientierung an den richtungsweisenden Verfassungsprinzipien bei der Gestaltung eines Gemeinwesens in Zeit und Raum unter den besonderen Bedingungen, die freiheitlich rechtsstaatliche Demokratie stellt.⁴⁾ Im Kontext "der normativen Eigenart der Verfassung, die ja nicht Regeln, anzuwendende Normen, sondern Regelungen, Kompetenzzuweisungen, Begrenzungen von Kompetenzen, in der klassischen Formel Smends 'Anregungen und Schranken' enthält"⁵⁾ ist SCHELSKYs Auffassung von der eminenten Bedeutung des Rechtssystems für das soziale Leben zu begreifen: Das Recht gilt als bindendes System normierender gesellschaftlicher Strukturelemente, das bestimmte Entwick-

1) Vgl. Hennis, Wilhelm: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Ein deutsches Problem, Tübingen 1968, S. 7

2) Ebenda, S. 20

3) Ebenda, S. 36

4) Vgl. ebenda, S. 37

5) Ebenda, S. 35

lungsmöglichkeiten des Gesellschaftssystems von vorn herein ausschließt, bestimmte Entwicklungsrichtungen beabsichtigt und bestimmte Handlungsweisen im politischen und sozialen System und seinen Subsystemen vorschreibt.¹⁾ Die institutionelle Planungsauffassung basiert auf dem Handlungsgefüge der gegebenen Rechtsordnung - Ausgangspunkt und Begrenzung planenden Handelns ist das Recht als soziales Gestaltungsmittel.

Versuche der Steuerung und aktiven Gestaltung sozioökonomischer Strukturen und Prozesse stehen damit vor der Aufgabe, "sich in das gegenwärtige Leben der Institutionen - sei es Staat, Parteien, Verbände, Unternehmen, Kirchen oder Wissenschaftsorganisationen - einzu-fügen, um rational und planend die Rechtlichkeit und Ordnung des gegenwärtigen sozialen Handelns in (im Original kursiv - Verf.) diesen Institutionen durchzusetzen und zu erkämpfen."²⁾ Orientiert an der Forderung RONNEBERGERS nach Ineinssetzung von Ermöglichung und Beschränkung, wonach planendes Gestalten in den diskutierten Dimensionen jeweils legitimiert und zugleich determiniert worden war, gründet sich das Verständnis von Planung als Resultante aus Elementen der technischen, historisch-politischen und system-funktionalen Dimension unter der speziellen Prägung institutioneller Planungsauffassung auf das vorgegebene politische und soziale System und erhält von daher seine Begrenzung.

1) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 23

2) Ebenda, S. 23

IV. Konflikt

1. Prinzip Pluralismus

Rationalität und Interesse waren als Grundelemente moderner Politik bezeichnet worden.¹⁾ In den bisherigen Überlegungen wurden die Möglichkeiten rationaler planender Gestaltung und deren Relativierung an den sozialen und politischen Bedingungen des gegebenen Gesellschaftssystems betrachtet; es erwies sich dabei, daß politischem Handeln nach einer Konzeption maximaler Rationalität in Gestalt eines geschlossenen und in sich widerspruchsfreien Zusammenhangs von Zielen und Mitteln die gesellschaftliche Wirklichkeit entgegensteht. Diese Realität ist gekennzeichnet von der Pluralität unterschiedlicher politischer Ziele, die aus kontrastierenden Wertvorstellungen und Interessenlagen entstehen und gleichgerichtet, komplementär, konkurrierend oder gegeneinandergerichtet sein können. Dieses der Gesellschaft inhärierende Phänomen des Interesses, das aus dem Prinzip Pluralismus resultiert, wird nun zu charakterisieren sein.

"Welcher der in der Politischen Wissenschaft vertretenen Pluralismustheorien man sich auch immer anschließen mag: Pluralismus weist in den hochentwickelten Industriegesellschaften mit liberal-demokratischen Verfassungen auf den Tatbestand der organisierten Interessen zurück."²⁾ Dieses Faktum der realen Demokratie manifestiert sich in einer Vielfalt differenzierter, häufig antinomischer Interessen, "die sich für kurze Zeit oder für längere Dauer organisieren und ihre Erwartungen an die Autoritäten in allen Entscheidungsbereichen artikulieren."³⁾ Die hier angesprochene Heterogenität sozio-ökonomischer Interessen und ihrer Organisationen bildet die soziale

1) Vgl. oben S. 6

2) Ronneberger, Franz: Legitimation durch Information, Internationale Essays zur PR-Forschung, hrsg. von Franz Ronneberger, Düsseldorf und Wien 1977, S. 7

3) Ronneberger, Franz: Vorwort zu: Bernays, Edward L., Was die Gesellschaft von der Wirtschaft erwartet, Internationale Essays zur PR-Forschung, hrsg. von Franz Ronneberger, Düsseldorf und Wien 1976, S. 5

Grundbedingung des Pluralismus. Seine Legitimation findet das pluralistische "Prinzip der organisierten Interessen als den konstitutiven Bestandteilen der modernen politischen Systeme"¹⁾ in der Verfassung der Bundesrepublik, die den sozialen Gruppen gleichberechtigte Existenz und Wirkungsmöglichkeit garantiert.²⁾

Im Unterschied zum Monismus, der die Gesellschaft als homogene Einheit mit konformem Willen begreift, bedeutet das Prinzip des Pluralismus die Anerkennung verschiedener Gruppen, Interessen und Werte.³⁾ Ernst FRAENKEL, der als Hauptvertreter der deutschen Pluralismustheorie gilt und den "gemäßigten Neopluralismus als Antwort auf totalstaatliche Persionen"⁴⁾ begründete, sieht in der Einbeziehung organisierter Interessen in die staatliche Willensbildung ein geeignetes Strukturprinzip und eine sinnvolle Ergänzung der parlamentarischen Demokratie; durch ihre Organisationen sollen die Staatsbürger über ihre Stimmabgabe bei den Wahlen hinaus permanent am Integrationsprozeß des Staates teilnehmen: "Die Beteiligung der Verbände bei der Bildung des Staatswillens wird den Organisationen und damit indirekt deren Mitgliedern die Bedeutung der grundlegenden politischen Entscheidungen vor Augen führen und dadurch die politische Aktivität steigern."⁵⁾ Im Sinne dieser theoretischen Grundlegung hat in der sozialen Wirklichkeit des pluralistischen Staates das demokratische Repräsentationsprinzip über die Bildung demokratischer Parteien hinaus "Eingang in immer weitere und immer differenziertere Gruppenbereiche existentieller Interessen gefunden und zur Herausbildung von Aktivitätspotentialen geführt, die zu den politi-

1) Ronneberger, Franz: Legitimation durch Information, aaO, S. 20

2) Vgl. Sontheimer, Kurt: Stichwort "Pluralismus" in: Das Fischer Lexikon, Staat und Politik, hrsg. von Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher, Frankfurt am Main 1971, S. 254

3) Vgl. Oberndörfer, Dieter: Volksherrschaft - Zur normativen Prämisse der Demokratie, in: Oberndörfer, Dieter, Jäger, Dieter (Hrsg.): Die neue Elite, Eine Kritik der kritischen Demokratietheorie, Freiburg 1975, S. 8

4) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 29

5) Fraenkel, Ernst: Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 82 f

schen sui generis: den staatlichen Herrschaftsträgern hinzugetreten sind."¹⁾ In den modernen Industriegesellschaften, deren Ordnung nicht mehr "auf einem dichotomen Souveränitätsverständnis des individuell wählenden Volkes und der repräsentativ gewählten staatlichen Obrigkeit"²⁾ beruht, bildet sich der politische Wille auf organisierte Weise im Zusammenwirken vieler Interessen.³⁾ Dieses Interesse, das Lorenz von Stein bereits 1850 als das gesellschaftliche Prinzip erkannt hat⁴⁾, bedeutet nach einer Definition von RONNEBERGER die "Reflexion über Bedürfnisse, zugleich aber auch seine Umsetzung in sozial relevante und artikulierbare Forderungen."⁵⁾ Somit gründet sich das pluralistische Prinzip auf die grundsätzliche Bejahung der gesellschaftlichen Interessen sowie auf die Garantie von Möglichkeiten, diese auch geltend zu machen.

Im Gegensatz zum Monismus legitimiert der Pluralismus prinzipiell die in der sozialen Realität bestehende Vielfalt von Interessen und versucht, diesen Interessen innerhalb der Grenzen der Verfassung im politischen Willensbildungsprozeß Raum zu geben.⁶⁾ Die Bejahung unterschiedlicher Gruppen, Werte und Interessen besagt zugleich die Bejahung deren Gegensätzlichkeit und damit deren rivalisierendes Verhältnis zueinander. Ausgehend von einem "bislang präzedenzlosen Grad sich permanent wandelnder pluralistischer Differenzierung der Interessen und Werte"⁷⁾ und in der Erkenntnis von Organisation und Interesse als den "leitenden und unentrinnbaren Signaturen des gegenwärtigen Zeitalters"⁸⁾ basiert das Prinzip Pluralismus auf der

1) Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Kommunaler Pluralismus und Führungsprozeß, Stuttgart 1969, S. 1

2) Ebenda

3) Vgl. Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 29

4) Vgl. Ronneberger, Franz, Rödel, Udo, Walchshöfer, Jürgen: Der häßliche Beamte, aaO, S. 49

5) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 27

6) Vgl. Oberndörfer, Dieter: Volksherrschaft ..., aaO, S. 16

7) Ebenda, S. 14

8) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 17

grundsätzlichen Anerkennung des gesellschaftlichen Tatbestandes unterschiedlicher und konkurrierender Interessen, die sich organisieren und artikulieren.

Die Anerkennung der Vielfalt und Konkurrenz gesellschaftlicher Interessen und Organisationen als legitime Bestandteile des politischen Systems und seiner Willensbildung bestimmt das Verhältnis zwischen der heterogenen Gesellschaft und dem pluralistischen Staat. Im Gegensatz zur Verfassungslehre von Carl SCHMITT, wonach Interessenverbände die staatliche Einheit und Autorität bedrohen und daher die Trennung von Staat und pluralistischer Gesellschaft postuliert wird¹⁾, betrachtet moderne Pluralismustheorie den Staat als "organisierte Pluralität des sozialen Gesamtsystems".²⁾ Im Sinne der "Hervorbringung des Staates durch die Gesellschaft" (Herbert KRÜGER)³⁾ gilt der Staat als Gesamtorganisation der gesellschaftlichen Kräfte. Kurt SONTHEIMER beweist die "Überholtheit des alten dualistisch angelegten Staatsbegriffes" durch die Feststellung, daß "politisches Handeln nicht eine Prärogative der Staatsorgane in engerem Sinne" ist, sondern abläuft "im Raume der gesamten Gesellschaft."⁴⁾ Nach diesem übergreifenden Verständnis von Staat und Gesellschaft wird die staatliche Willensbildung zum Ergebnis der Auseinandersetzung unterschiedlicher Interessen der einzelnen und der Gruppen. Durch "funktionale Koordination der sozialen Gruppen mit dem Staat" muß das "entscheidungsrelevante Allgemeininteresse" "in der dynamischen Auseinandersetzung konkurrierender Handlungsträger in den sozialen

1) Vgl. Schmitt, Carl: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S. 3 ff

2) Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Kommunaler Pluralismus ..., aaO, S. 2

3) Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 619

4) Sontheimer, Kurt: Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie, hrsg. von Ernst Fraenkel, Kurt Sontheimer und Bernhard Crick, Bonn 1970, S. 23

und politischen Bereichen ständig neu gefunden werden."¹⁾ Die allgemein verbindlichen Entscheidungen der pluralistischen Gesellschaft verstehen sich somit als Quintessenz aus der Auseinandersetzung unterschiedlicher und gegensätzlicher Kräfte des politischen und sozialen Systems.

Gemeinwohl und differenzierte gesellschaftliche Interessen werden demgemäß nicht als sich ausschließende Gegensätze begriffen - vielmehr bilden die vielfältigen und partikularen Interessen die Grundlage des ständigen Prozesses der Gemeinwohlfindung.²⁾ Für diesen Prozeß prägte Ernst FRAENKEL das Bild einer Resultante, "die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte einer Nation dann ergibt, wenn ein Ausgleich angestrebt und erreicht wird, der objektiv den Mindestanforderungen einer gerechten Sozialordnung entspricht und subjektiv von keiner maßgeblichen Gruppe als Vergewaltigung empfunden wird."³⁾

Die Ermittlung des Gemeinwohls gründet sich somit auf zwei Grundbedingungen, die miteinander verknüpft sind. Die erste dieser Bedingungen und zugleich der Ausgangspunkt der pluralistischen Gemeinwohlbestimmung liegt in der Prämisse, daß ein vorgegebenes Gemeinwohl nicht existiert. Vielmehr geht die politikwissenschaftliche Pluralismustheorie nach Ernst FRAENKEL davon aus, daß - und hier liegt der fundamentale Unterschied zum totalitären Staat, der ein bestimmtes Gemeinwohl a priori vorgibt - erst aus einem vielschichtigen und differenzierten Aufeinandertreffen verschiedener, häufig divergierender Interessen und Gruppen ein pluralistisches Gemeinwohl resultieren kann. Demnach ergibt sich im pluralistisch strukturierten Staat der allgemeine gesellschaftliche Wille als Ergebnis (a posteriori) eines Prozesses, den SCHARPF einen Prozeß der "Inte-

1) Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen - ein Weg zur Demokratisierung der Planung?, aaO, S. 129 f

2) Vgl. Oberndörfer, Dieter: Volksherrschaft ..., aaO, S. 16

3) Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968, S. 21

ressenartikulation und Konfliktaustragung" nennt.¹⁾

Aus dem aufgeführten Zitat von Ernst FRAENKEL geht auch die zweite notwendige Bedingung für das Zustandekommen des Gemeinwohls hervor: "Mindestanforderungen einer gerechten Sozialordnung" und keine "Vergewaltigung" einer maßgeblichen Gruppe. Die pluralistische Theorie des Gemeinwohls hält mithin ein Minimum an gesellschaftlicher Übereinstimmung als Basis des Widerstreits sozialer Kräfte für erforderlich. FRAENKEL verdeutlicht dies durch die Aussage, daß es falsch wäre, den Staatswillen schlechthin mit dem Resultat des kollektiven Tauziehens zu identifizieren²⁾; so unerläßlich es ist, den pluralistischen Wirkungspotentialen freien Spielraum zu gewähren, so unerläßlich ist es, "daß bei diesem Aufeinandertreffen, bei diesem Zusammen- und Widerspiel die generell akzeptierten, mehr oder weniger abstrakten regulativen Ideen sozialen Verhaltens respektiert und die rechtlich normierten Verfahrensvorschriften und die gesellschaftlich sanktionierten Regeln eines Fair play ausreichend beachtet werden."³⁾ Diese unverzichtbaren normativen Regulative, die von OBERNDÖRFER als auf der Verfassung und den individuellen Grundrechten beruhender "Minimalkonsens" bezeichnet werden⁴⁾, stellen im gegebenen Gesellschaftssystem die demokratisch-rechtsstaatlichen Spielregeln dar. Der pluralistische Prozeß der Bildung allgemein verbindlicher Entscheidungen aus der Vielgestaltigkeit und dem Gegenüber einander sozioökonomischer Kräfte geht demzufolge aus von der Prämisse des a - posteriori - Gemeinwohls und ist bezogen auf die Geltung von Verfahrensregeln, über deren Einhaltung unter den an der gesellschaftlichen Auseinandersetzung beteiligten Interessen und

1) Vgl. Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke ..., aaO, S. 170

2) Vgl. Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, aaO, S. 45

3) Ebenda, S. 168

4) Vgl. Oberndörfer, Dieter: Volksherrschaft ..., aaO, S. 16

Organisationen Konsens besteht.

"Wenn wir vom Gemeinwohl reden, denken wir nicht in Kategorien der Macht, sondern in Kategorien des Rechts und der Gerechtigkeit; wir bewegen uns nicht im Bereich des Seienden, sondern des Sein-Sollenden. Gemeinwohl ist keine soziale Realität, sondern eine regulative Idee."¹⁾ Ausgehend von der prinzipiellen Anerkennung der in der Industriegesellschaft des 20. Jahrhunderts gegebenen Vielgestaltigkeit und Gegensätzlichkeit sozioökonomischer Interessen begreift das Prinzip Pluralismus das gesellschaftliche Gemeinwohl als "regulative Idee" im Sinne eines Sollwertes, der aus einem dynamischen Prozeß des Widerstreites sozialer, ökonomischer, politischer und kultureller Kräfte resultiert und auf der Grundlage akzeptierter Spielregeln beruht, die das Verfahren der Interessenartikulation und Konfliktaustragung regulieren. Die pluralistische Theorie des Gemeinwohls postuliert die Ermöglichung eines Spielraumes zur Austragung von Interessengegensätzen und fordert zugleich dessen Begrenzung durch den Bezug auf demokratisch-rechtsstaatliche Handlungsvorschriften.

2. Konflikttheoretischer Ansatz

RONNEBERGER konstatiert für die modernen Industriegesellschaften: "Diese Gesellschaften sind alles andere als aus einem Guß! In ihnen begegnen sich die unterschiedlichsten und gegensätzlichsten Interessen...."²⁾ DAHRENDORF stellt fest: "Wo immer es menschliches Leben in Gesellschaft gibt, gibt es auch Konflikt."³⁾ Bei Anwendung des Prinzips Pluralismus im sozialen und politischen System treffen die vielfältigen Interessen aufeinander und ringen um Durchsetzung

1) Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, aaO, S. 42

2) Ronneberger, Franz: Vorwort zu: Bernays, Edward L., Was die Gesellschaft von der Wirtschaft erwartet, aaO, S. 5

3) Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 171

bei der Bestimmung des pluralistischen Gemeinwohls. Die Tatsache, daß sich die gesellschaftlichen Gruppen- und Einzelinteressen sehr häufig voneinander unterscheiden, begründet deren Konkurrenzverhältnis zueinander und sind Ausdruck der gelebten Verfassung eines Gemeinwesens, die auf der "Konkurrenztheorie der Demokratie"¹⁾ beruht. Interessen und Organisationen im Bereich der Gesellschaft und deren politischer Willensbildung bewirken das Faktum des sozialen Konfliktes, der ein wesentliches Strukturelement der pluralistischen Gesellschaft ausmacht. Die theoretische Auseinandersetzung mit dem sozialen Konflikt, die als "Herzstück der sozialen Analyse" bezeichnet worden ist²⁾, kann sich orientieren an den von Ralf DAHRENDORF entwickelten Kategorien.³⁾

Mit dem Begriff "Konflikt", der, um einige Beispiele zu nennen, als Interessenkonflikt zwischen Parteien, als "Generationskonflikt" oder als Konflikt zwischen Sozialpartnern mannigfaltige Verwendung findet, werden sehr verschiedene Bedeutungen verbunden⁴⁾ - als Gegenstand der vorliegenden Problemstellung ist der soziale Konflikt in seiner Begrifflichkeit zu präzisieren. Zu diesem Zweck wird der Versuch unternommen, aus der vergleichenden Betrachtung einiger sozialwissenschaftlicher Definitionen den Begriff näher zu bestimm-

1) Niclaß, Karlheinz: Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974, S. 236

2) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, München 1972, S. 44

3) Eine Begründung, warum bei der Auseinandersetzung mit dem sozialen Konflikt vom Ansatz Ralf Dahrendorfs ausgegangen werden kann, liefert Karl Messelken, der Dahrendorfs Vorgehensweise im übrigen sehr kritisch diskutiert hat: "Nicht nur hat kein Soziologe so entschieden eine eigenständige soziologische Konflikttheorie gefordert und keiner an ihr so systematisch gearbeitet wie Ralf Dahrendorf ...; keiner dürfte so exemplarisch einen Wesenszug der Soziologie verkörpern ..." (Messelken, Karlheinz: Politikbegriffe der modernen Soziologie, Köln und Opladen 1968, S. 81)

4) Vgl. Fichter, Joseph H.: Grundbegriffe der Soziologie, Wien und New York 1969, S. 144

men.¹⁾ Für Ralf DAHRENDORF ist der Terminus Konflikt zunächst eine Beziehung zwischen zwei Elementen, die durch Gegensätzlichkeit gekennzeichnet ist.²⁾ Diese Gegensätzlichkeit als Merkmal des Konfliktes drückt COSER aus als "Kampf um Werte und um Anrecht auf mangelnden Status, auf Macht und Mittel, einen Kampf, in dem einander zuwiderlaufende Interessen notwendig einander entweder neutralisieren oder verletzen oder ganz ausschalten."³⁾ Die Widersprüchlichkeit leitet WÖSSNER ab aus einer "inkompatiblen Situation", in der sich gegengerichtete Positionen "ausgesprochen widersprechen."⁴⁾ BURGHARDT mißt der Artikulation und dem Zusammentreffen konträrer Standpunkte als weiteres Begriffsmerkmal starke Bedeutung bei: "Der soziale Konflikt ist eine in der Natur des Menschen und dadurch auch der sozialen Systeme angelegte Auseinandersetzung zwischen sozialen Gruppen, sobald und soweit sie sich bei ihren Problemlösungsaktivitäten begegnen."⁵⁾ Damit ist zugleich die Kennzeichnung als "sozialer" Konflikt angesprochen: "Sozial soll ein Konflikt dann heißen, wenn er sich aus der Struktur sozialer Einheiten ableiten läßt, also überindividuell ist."⁶⁾ Zusätzliches Charakteristikum eines Konfliktverhältnisses ist das Vorhandensein von wenigstens zwei gegensätzlichen Positionen. Dies resultiert aus der Definition von Helmut SCHOECK, wonach sich der Konflikt darstellt als "jede mögliche oder in Austragung befindliche Gegnerschaft, in der Regel zwischen zwei bestimmaren Positionen, wobei diese von einzelnen oder von Gruppen aller Größen besetzt sein können."⁷⁾ Als Resümee

1) In gleicher Weise verfährt Krysmanski. (Vgl. Krysmanski, Hans-Jürgen: Soziologie des Konflikts, Reinbek bei Hamburg 1971, S. 8 ff)

2) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, aaO, S. 23

3) Coser, Lewis: Theorie sozialer Konflikte, Neuwied und Berlin 1972, S. 8

4) Wössner, Jakobus: Soziologie, Wien Köln Graz 1974, S. 215 f

5) Burghardt, Anton: Einführung in die allgemeine Soziologie, München 1972, S. 96

6) Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, aaO, S. 24

7) Schoeck, Helmut: Kleines soziologisches Wörterbuch, Freiburg Basel Wien 1969, S. 196

aus den aufgeführten Begriffsbestimmungen läßt sich schließen, daß sich der soziale Konflikt dann ergibt, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind: Zusammentreffen mindestens zweier sozialer Positionen, deren Bestimmbarkeit und Gegensätzlichkeit.

Die Auseinandersetzungen, die sich unter den aufgezeigten Voraussetzungen ergeben, lassen sich auf unterschiedliche Art und Weise austragen. Das Spektrum der Möglichkeiten, wie sich widerstreitende Interessen begegnen, reicht von der bewaffneten Auseinandersetzung als das eine Extrem bis zur Diskussion, der Verhandlung in allen Formen der Höflichkeit als das andere Extremum der möglichen Austragungsformen sozialer Konflikte; dazwischen liegen mehr oder weniger gewaltsame Verfahrensweisen des Ringens um die Behauptung divergierender Positionen: Streik, Wettkampf, Drohung, Ultimatum.¹⁾ WÖSSNER unterscheidet drei Kategorien der Konfliktaustragung: Verbale Konflikte, Aktionen ohne Gewalt, Aktionen mit Gewaltanwendung.²⁾ Für das Zusammenleben der pluralistischen Gesellschaft, für deren Stabilität und Integrationsfähigkeit ist von entscheidender Bedeutung, auf welche Weise die Interessenausensandersetzung stattfindet.

Die Konfliktsoziologie leitet aus der Konfliktaustragung mögliche positive Konsequenzen ab. Lewis COSER sieht solche Folgen in der Stabilisierung und Integration der Beziehungen zwischen konfligierenden Gruppen und betrachtet den sozialen Konflikt als "Mechanismus zur Anpassung von Normen an neue Bedingungen."³⁾ WÖSSNER bezeichnet den Konflikt "als Motor evolutionären Wandels" zur "Findung neuer Wertorientierungen und Verhaltensweisen."⁴⁾ Die Auseinandersetzung

1) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, aa0, S. 37

2) Vgl. Wössner, Jakobus: Soziologie, aa0, S. 219

3) Coser, Lewis: Theorie sozialer Konflikte, aa0, S. 181 f

4) Wössner, Jakobus: Soziologie, aa0, S. 219

um die Durchsetzung divergierender Interessen wird damit zum Instrument sozialen Wandels. DAHRENDORF unterstreicht diese Funktion der Konfliktaustragung, bestimmt aber zugleich die notwendige Voraussetzung für das Eintreten positiver Folgen: "Im Konflikt liegt... der schöpferische Kern aller Gesellschaft und die Chance der Freiheit - doch zugleich die Herausforderung zur rationalen Bewältigung und Kontrolle der gesellschaftlichen Dinge."¹⁾ Um positive Effekte der Interessenartikulation und Konfliktaustragung zu ermöglichen, sind demnach Normen und Institutionen erforderlich zur Regelung, zur "rationalen Bewältigung" der jeweiligen Konfliktsituation. Es bedarf besonderer Verfahren, die soziale Konflikte in einer Weise zum Ausdruck kommen lassen, die der Entwicklung der Gesellschaft förderlich ist. "Da unregulierter Konflikt die soziale Ordnung zerstören würde, bestimmen die Gesellschaften durch ihr kulturelles Wertsystem die Grenzen des Konflikts und stellen auch Bedingungen auf, bei deren Einhaltung Konflikt toleriert wird."²⁾

Zur Bewältigung sozialer Konflikte in der Absicht, "daß man ihre schöpferische Kraft in den Dienst der Entwicklung sozialer Strukturen stellt"³⁾, wird es für das politische System somit darauf ankommen, "die Bedingungen rationaler, kritischer Auseinandersetzung aufrechtzuerhalten, unter denen es möglich bleibt, verschiedener Auffassung zu sein."⁴⁾ Wieder in Anlehnung an DAHRENDORF lassen sich als Methoden der Konfliktbewältigung drei Arten unterscheiden: Konfliktlösung, Konfliktunterdrückung und Konfliktregelung.⁵⁾ Dabei wird als "Lösung" von Konflikten der Versuch deren radikaler, systematischer, prinzipieller und endgültiger Beseitigung verstanden;

1) Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Freiheit, Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, München 1961, S. 235

2) Wössner, Jakobus: Soziologie, aa0

3) Bosetzky, Horst, Fischer, Klaus-Dieter, Tiefensee, Hans-Joachim: Soziologie, Herford 1973, S. 121

4) Dahrendorf, Ralf: Die neue Freiheit, Überleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt, München Zürich 1975, S. 17

5) Vgl. derselbe, Konflikt und Freiheit, aa0, S. 40 f

Konfliktunterdrückung bedeutet Anwendung von Gewalt, die eine Auseinandersetzung gegensätzlicher Interessen nicht aufkommen läßt - "für solche Unterdrückung unter dem Mäntelchen der 'Lösung' von Konflikten sind die 'Volksgemeinschaft' und die 'Klassenlose Gesellschaft' nur zwei von vielen Beispielen."¹⁾ SCHAAF folgert: "Konflikte zu beseitigen hieße deshalb, demokratische Ordnung aufzuheben."²⁾ Da soziale Konflikte anerkannte, sinnvolle Gegebenheiten des sozialen Systems darstellen, scheiden sowohl deren "Lösung" in der aufgezeigten Weise als auch deren Unterdrückung als Modus der Konfliktbewältigung aus. Um den Interessenwiderstreit in den Dienst sukzessiver Entwicklung sozialer Strukturen zu stellen, ihn gleichzeitig aber überschaubar und kontrollierbar zu machen, gilt die Konfliktregelung als adäquates Instrument zur Kanalisierung des Konfliktverlaufes: "Die Regelung von Konflikten ist das entscheidende Mittel zur Verminderung der Gewaltsamkeit nahezu aller Arten von Konflikten."³⁾ Zusammenfassend gilt die Konfliktregelung als systemadäquater Modus der "rationalen Bewältigung" des sozialen Konfliktes, der zu verstehen ist als Austragungsmodus "von sich offen manifestierenden und als solche anerkannten Konflikten mittels Anwendung von Regeln, die von den Parteien akzeptiert sind oder ihnen oktroyiert werden. Konfliktregelung ist damit das Gegenteil von Konfliktunterdrückung oder endgültiger Lösung von Konflikten."⁴⁾

3. Konfliktregelung und Konfliktaustragung

Aus der Zusammenschau der aufgezeigten Prinzipien politikwissenschaftlicher Pluralismustheorie und den Überlegungen zum konflikt-

1) Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, aa0, S. 41

2) Schaaf, Erwin: Ordnung und Konflikt als Grundprobleme der Politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 1, 3. 1. 1970, S. 5

3) Dahrendorf, Ralf: Konflikt und Freiheit, aa0, S. 41

4) Fuchs, Werner, Klima, Rolf, Lautmann, Rüdiger, Rammstedt, Otthein, Wienold, Hans (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Opladen 1973, S. 361

theoretischen Ansatz läßt sich als Quintessenz festhalten: Die in der gesellschaftlichen Realität vorfindbare Pluralität heterogener und kontrastierender Wertvorstellungen, Interessenlagen und politischer Zielsetzungen wird im Gegensatz zu monistischer Auffassung als legitimes Strukturelement des politischen und sozialen Systems anerkannt. Sozialer Konflikt, der beim Zusammentreffen gegensätzlicher sozialer Positionen entsteht, gilt als sinnvoll im Hinblick auf seine mögliche Wirkung als schöpferischer Faktor sozialen Wandels. Aus dem Prozeß der Interessenauseinandersetzung in der pluralistischen Gesellschaft ergibt sich die Staatswillensbildung als Resultante unterschiedlicher, häufig gegeneinander gerichteter gesellschaftlicher Kräfte. Interessenartikulation und Konfliktaustragung vollziehen sich auf der Basis vorgegebener Verfahrensregelungen, die den Spielraum des Interessenwiderstreites garantieren und zugleich determinieren. Die Bewältigung von Interessengegensätzen muß sich damit beziehen auf die Koppelung der Ermöglichung des sozialen Konflikts mit einem Verfahren der Konfliktregelung, das in Form eines vorgeschriebenen Austragungsmodus soziale Antagonismen überschaubar und kontrollierbar macht. Unter diesen Bedingungen "bedeutet der Konflikt die große Hoffnung einer würdigen und rationalen Bewältigung des Lebens in Gesellschaft ... Gesellschaften bleiben menschliche Gesellschaften, insoweit sie das Unvereinbare in sich vereinen und den Widerspruch lebendig erhalten. Nicht die utopische Synthese, sondern die rationale Antinomie, nicht die Harmonie einer klassenlosen Endgesellschaft, in der der Weltgeist zu sich selber gekommen ist, sondern die in Spielregeln zugleich bewältigten und enthaltenen Widersprüche der Normen und Interessen machen die reale Chance jener geschichtlichen Epoche aus, die man (nicht ohne Ironie und mit kritischem Vorbehalt) als 'ewigen Frieden' erstreben mag."¹⁾

1) Dahrendorf, Ralf: Pfade aus Utopia, Zur Theorie und Methode der Soziologie, München 1974, S. 276

Zentrales Moment der Konfliktregelung ist nach dem Gesagten ein Katalog von Spielregeln, der das Zusammen- und Widerspiel divergierender gesellschaftlicher Kräfte normativ garantiert und reguliert. Im gegebenen rechtsstaatlichen Gesellschaftssystem bestehen solche Regelungen in der Rechtsordnung. Der Rechtsstaat erkennt dem Rechtssystem die Funktion eines zentralen Mechanismus sozialer Regelung, Steuerung und Kontrolle zu, der das Leben des einzelnen und sozialer Gruppen ordnet, die Beziehungen zwischen diesen und dem Staat festlegt und die staatliche Tätigkeit nach Art und Umfang vorschreibt. Die Normen des Rechtsstaats stellen Spielregeln dar zur rationalen Bändigung des sozialen Konflikts: Das Recht gilt als verbindliches System von Normen, das bestimmte Alternativen von vorn herein ausschließt oder vorentscheidet, Konflikte von vorn herein in allgemeinen rationalen Regeln löst, Konkurrenzen auf bestimmte Handlungsweisen festlegt; es schreibt allgemein bindende Verfahrensregeln vor und erzwingt deren Einhaltung.¹⁾ Das Recht ist demnach essentielle Kategorie der Konfliktregelung - es determiniert den Spielraum des Interessenwiderstreites als Basis und Modus der Austragung sozialen Konfliktes und ist somit dessen Grundbedingung. Die rechtsstaatlichen Spielregeln erweisen sich als fundamentales Kriterium der Konfliktbewältigung.

Der gesellschaftliche Prozeß der Konfliktaustragung erfordert darüber hinaus eine weitere Kategorie von Spielregeln. Wenn - die Überlegungen zur Pluralismustheorie hatten dies ergeben - die politische Willensbildung und Entscheidung entstehen soll als Quintessenz aus dem Widerstreit prinzipiell legitimierter, differenzierter sozialer Interessen und deren Organisationen, so muß für die pluralistischen Kräfte die Möglichkeit gegeben sein, an diesem Prozeß der Gemeinwohlfindung teilzunehmen. Voraussetzung einer möglichen Teilnahme aber ist die Offenlegung der Wege und Weisen der Entstehung

1) Vgl. Schelsky, Helmut: Über die Abstraktheiten ..., aaO, S. 22 f

des, um im Bild Fraenkels zu bleiben, "Kräfteparallelogramms" divergierender gesellschaftlicher Positionen. Diese Forderung nach dem Öffentlichmachen von Interessen und Meinungen entspricht dem demokratischen Postulat nach Öffentlichkeit des Zustandekommens politischen Willens und verbindlicher Entscheidung; sie entspricht dem Grundbedürfnis eines funktionierenden freiheitlich-demokratischen Systems.¹⁾ Demnach ist eine weitere Bedingung der Interessenausseinandersetzung "die Öffentlichkeit der Geltendmachung von Interessen, oder noch konkreter: die Auseinandersetzung zwischen den Interessen durch öffentliche Kommunikation. In einem langen Prozeß der öffentlichen Austragung von Konflikten in Gesellschaft und Staat, der in der griechischen polis erstmals eine klassische Form erreicht und seither zahlreiche Wandlungen durchgemacht hat, sehen sich in den freiheitlichen Demokratien die am politischen Entscheidungsprozeß mitwirkenden Kräfte mehr und mehr unter dem Zwang, ihre Interessen, Forderungen, Ansprüche öffentlich zu vertreten."²⁾ Wenn auch, wie HABERMAS feststellt, die bürgerliche Öffentlichkeit in idealtypischem Sinne heute nicht verwirklicht ist, so entfaltet sich doch unter dem Zwang zur öffentlichen Konfliktaustragung im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft eine Sphäre der Öffentlichkeit, die ein Organisationsprinzip unserer Gesellschaft darstellt.³⁾ RONNEBERGER, der das Postulat der Herstellung von Öffentlichkeit auf deren "therapeutischen" Effekt im Hinblick auf negative Begleiterscheinungen und Folgen des Interessenpluralismus gründet⁴⁾, stellt die

1) Vgl. Ronneberger, Franz: Legitimation durch Information, aaO, S. 12

2) Ebenda, S. 10 f

3) Vgl. Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin 1974, S. 216 und S. 183

4) Derartige "Funktionsstörungen in pluralistisch verfaßten Gesellschaften" sieht Ronneberger in der "Komplizierung und Verlangsamung von zentralen Entscheidungsprozessen", in der "Bedrohung des Minimalkonsens zur Systemerhaltung", "Desintegration von Teilbereichen und Teilsystemen", "Gefahr unproportionaler Interessenhäufung", "Gefahr des formalen Proporzgleichs" und der "Verfestigung von Interessenpositionen". (Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 31 ff)

These auf, "daß durch das Öffentlichmachen der Interessen ein rationaler Erkennungs-, Disziplinierungs- und gegenseitiger Kontrollprozeß eingeleitet wird, durch den die Funktionsstörungen des Pluralismus vermieden oder doch weitgehend gemildert werden können."¹⁾ Diesen Prozeß zustandezubringen ist folglich notwendige Bedingung für die aus konfligierenden gesellschaftlichen Kräften resultierende politische Willensbildung. Somit gründet sich die Konfliktbewältigung im pluralistischen Gesellschaftssystem, die Konfliktregelung erfordert um Konfliktaustragung zu ermöglichen, zum einen auf die Existenz rechtsstaatlicher Spielregeln, zum anderen auf die dem demokratischen Postulat entsprechende öffentliche Auseinandersetzung der an der politischen Entscheidung mitwirkenden Kräfte.

4. Öffentlichkeitsbezogene Planung

HARNISCHFEGER stellt einen Bezug her zwischen Pluralismus und Planung, indem er dem Planungsprozeß in der Demokratie die Aufgabe zuweist, "gerade die sehr heterogenen gesellschaftlichen und politischen Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen und die gesellschaftlichen Widersprüche zur Austragung kommen zu lassen."²⁾ Wenn in der Planung die Auseinandersetzung konfligierender Interessen stattfinden soll, so müssen die aufgezeigten Kategorien der Konfliktbewältigung Anwendung finden. Die rechtsstaatlichen Spielregeln sind einbezogen in die institutionelle Planungsauffassung, die sich auf das Handlungsgefüge der gegebenen Rechtsordnung gründet und somit von den Gegebenheiten des Rechtsstaates und seinen Vorschriften zur Konfliktregelung ausgeht.³⁾ Die zweite Kategorie der Spielregeln, die das Prinzip "Öffentlichkeit" ausmacht, findet ihren Ausdruck in pluralistischen Planungsvorstellungen. In ihrer "Sozialdimension" steht Planung, so war gesagt worden, im gesellschaftlichen Bezugsrahmen

1) Ronneberger, Franz: Theorie der Public Relations ..., S. 36

2) Harnischfeger, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin 1969, S. 15

3) Vgl. oben S. 59

des pluralistisch verfaßten sozialen Systems¹⁾ - die Überlegungen zur Pluralismus- und Konflikttheorie unterstreichen die Notwendigkeit eines solchen Bezugsrahmens. Gertrud Freifrau von SCHRÖTTER stellt fest: "Planung ist daher in erster Linie ein gesellschaftlicher Prozeß und dann erst ein solcher des rein technisch-ökonomischen Fortschritts oder eines rein wirtschaftlichen, politischen oder staatlichen Interesses. Das Entscheidungshandeln der Planung für diese Gesellschaft setzt eine konstitutiv gesellschaftlich-politische Beziehungsträgerschaft voraus, die eine Gewähr dafür bietet, daß die zahlreichen verschiedenen Interessen der Gesellschaft und die erschöpfenden Möglichkeiten der Erkenntnis zu einer das Gesamtinteresse optimierenden Systematisierung und dynamischen Regulierung gelangen."²⁾ Diese Auffassung zielt ab auf einen Planungsprozeß, der sich im Raume der pluralistischen Öffentlichkeit vollzieht und der auf einem Gefüge von Beziehungen zwischen sozialem und politischem System beruht. Eine Beteiligung der pluralistischen Öffentlichkeit an Planungsprozessen ist theoretisch zu begründen und auf ihre Problematik hin zu untersuchen, bevor Möglichkeiten ihrer Anwendung erörtert werden.

Das Postulat der Einbeziehung der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse, in der Soziologie als "Partizipationsforderung" bezeichnet, stützt sich auf zwei grundlegende Motivationen: Auf der einen Seite die politische Dimension, andererseits die sachliche Dimension der Begründung einer Forderung nach Beteiligung der Öffentlichkeit. Ein erster Aspekt der politischen Begründung resultiert aus den Erkenntnissen der pluralistischen Gemeinwohltheorie: Demokratie erfordert die Auseinandersetzung konfligierender Interessen im Raume der Öffentlichkeit - der politische Entscheidungsprozeß und damit

1) Vgl. oben S.47

2) Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen - ein Weg zur Demokratisierung der Planung?, aaO, S. 127

auch der Planungsprozeß soll zustandekommen aus dem Zusammenwirken der gesellschaftlichen Kräfte. In der politischen Ordnung der repräsentativen Demokratie ist durch die institutionelle Verankerung des Gedankens der Repräsentation eine Verbindung geschaffen zwischen parlamentarischer Entscheidungsinstanz und dem Gesellschaftsganzen - darüber hinaus stellt der Gedanke der Repräsentation "freilich mehr dar als lediglich eine Art von 'technischem Kunstgriff', der Demokratie ermöglichen soll, obwohl es wegen der territorialen Ausdehnung eines Gebietes oder wegen der Zahl der Bürger nicht möglich ist, daß diese unmittelbar untereinander verhandeln und beschließen."¹⁾ RÜDEL, RONNEBERGER und WALCHSHÖFER sehen das Prinzip der Repräsentation erst dort als verwirklicht an, wo es sich "als ein Vorgang vollzieht, der seinen Ergebnissen nach für die Bürger einsehbar gemeinwohlorientiert ist."²⁾

Gerade an diesem Punkt, an der Einsehbarkeit der Entscheidungsprozesse, setzt Kritik an. Die parlamentarischen Gremien als Träger der politischen Entscheidung sind häufig nicht in der Lage, die Grundlagen ihrer Entscheidung zu durchschauen: "Das Parlament wird zum ratifizierenden Vollzugsorgan administrativer Programmauswahlen."³⁾ Auf die Planungspraxis bezogen läßt sich feststellen, "Planung ist in allen Phasen ... zunehmend zur Sache von Experten geworden. Mit dieser Entwicklung haben sich im Zusammenspiel von Verwaltung und repräsentativem (parlamentarischem) Gremium die Gewichte zugunsten der Bürokratie verschoben. Der repräsentativen Ebene steht zwar formal das Beschlußrecht über die Vorlagen der Verwaltung zu, dennoch ist nicht zu übersehen, daß hierbei das politische Argument in seiner Bedeutung mehr und mehr hinter das planerisch-technische Argument zurück-

1) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozeß für Standortprogramme, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1972, S. 6

2) Ebenda, S. 7

3) Grauhan, Rolf-Richard: Politische Verwaltung, Freiburg 1970, S. 16

tritt."¹⁾ Die Partizipationsforderung erfährt hier ihre "verfassungspolitische Begründung", aus der heraus die Öffentlichkeitsbeteiligung das Gewicht der Legislative gegenüber der Exekutive und damit deren demokratische Kontrolle verstärkt werden soll.²⁾ Eine solche Verstärkung der politischen gegenüber bürokratischer Argumentation und in deren Folge die Stützung der Funktionsfähigkeit repräsentativer Willensbildung läßt sich mit Hilfe von Partizipationsmodellen erreichen.³⁾

"Einsehbar gemeinwohlorientiert" muß aber auch heißen, die einzelnen Bürger und gesellschaftliche Gruppierungen haben die Gelegenheit der Teilnahme am Willensbildungsprozeß. Aus diesem qualitativen demokratischen Recht leiten KÖRBER und SIEBEL die "do-gooder Motivation" der Partizipationsforderung ab: Der undurchsichtige Planungsprozeß und dahinterliegende Entscheidungen und Interessenzusammenhänge sollen transparent gemacht werden.⁴⁾ Die Herstellung von Transparenz einer mehr und mehr von Experten beherrschten Planungspraxis ist auch das Anliegen von Hartmut GROSSHANS, wenn er fordert, komplexe und komplizierte Planungssachverhalte der Öffentlichkeit zu unterbreiten und durchschaubar zu machen.⁵⁾ Den Planungsbetroffenen soll damit die Möglichkeit der Information über soziale Gestaltungskonzepte geboten und damit für den Bürger und seine Grup-

1) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aa0, S.7

2) Vgl. Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung der Stadtplanung, in: Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund (ARPUD) 70, Planung und Öffentlichkeit, hrsg. von Detlef Affeld, Dortmund 1970, S. 195

3) Vgl. Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aa0, S. 10

4) Vgl. Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung der Stadtplanung, aa0, S. 198 f

5) Vgl. Großhans, Hartmut: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, Dissertation Nürnberg 1971, S. 135

pierungen die Voraussetzung geschaffen werden, Bedürfnisse bereits während des Planungsprozesses zu artikulieren und gegenüber den Planern zu vertreten. Aus dieser Teilnahme am "öffentlichen" Planungsvorgang ergeben sich Kontrollwirkungen im Hinblick auf entscheidungsrelevante Faktoren ebenso wie auf die Beseitigung von "Sachzwängen", die häufig von Planern geltend gemacht werden; darüber hinaus vermögen Partizipationsmodelle das Planungsverfahren auf die Bürgerinteressen - auch auf die unorganisierten Bürgerinteressen - zu zentrieren, die neben technischen oder ökonomischen Planungsfaktoren eine dominierende Stellung einnehmen¹⁾: "Erst die prozessuale Mitwirkung des Bürgers vermag Planenden und Beplanten dauerhaft ins Bewußtsein zu rücken, daß es die Bürger sind, für die geplant wird."²⁾ Somit ist die politische Dimension der Partizipationsforderung in ihren Auswirkungen auf die Planung skizziert - die Beteiligung der Öffentlichkeit betrifft die Determinanten des Planungsprozesses auf zweierlei Weise: Zum einen wird das Gewicht der entscheidenden parlamentarischen Gremien gegenüber der Bürokratie verstärkt durch Akzentuierung des politischen Argumentes, zum anderen werden die Planungsfaktoren für die Öffentlichkeit durchschaubar gemacht und damit Möglichkeiten der Teilnahme geschaffen im Sinne einer öffentlichen Kontrolle und einer Betonung der Bedürfnisse des Bürgers.³⁾

1) Vgl. Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO, S. 10 f

2) Ebenda, S. 10

3) Die "bürgerlich-radikaldemokratische Politisierungsstrategie", die Körber und Siebel neben der "verfassungspolitischen Begründung" und der "do-gooder Motivation" der Partizipationsforderung nennen (Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung ..., aaO, S. 187), soll hier nicht erörtert werden: Strategien zur "Mobilisierung der Planungsbetroffenen", "weitgehende und langfristige stabile Politisierung" stehen der institutionellen Planungsauffassung, die auf Systemimmanenz und damit auf der bestehenden repräsentativen Demokratie beruht (vgl. oben S.56 ff) entgegen.

In ihrer sachlichen Dimension wird die Forderung nach Beteiligung der Öffentlichkeit begründet mit mehr technischen Gesichtspunkten. Aus dem Verständnis der Planung als Entwurf eines Konzeptes der Zukunftsgestaltung, das zur Vermeidung eines Planungsmißerfolges zu entwickeln ist auf der Grundlage vielfältiger Gegebenheiten im Gestaltungsbereich¹⁾, wird die Notwendigkeit einer möglichst umfassenden Kenntnis der planungsrelevanten Tatbestände deutlich. Solche Kenntnis kann mit Hilfe von Partizipationsmodellen erlangt werden: Im Wege der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit erhält der Planer die Möglichkeit umfangreicher Information über Sachverhalte, die das jeweilige Planungsprojekt tangiert. Durch diese aus der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnene Information lassen sich Qualität und Quantität der Planungsfaktoren steigern mit dem Ziel der Sicherung des Planungserfolges. Die besseren Informationen kommen jedoch nicht nur dem Planungsergebnis, sondern auch den Planungsträgern zugute: "Die mit Partizipation hergestellte Überschaubarkeit zeigt dem Planer bzw. der Verwaltung auch latente Problem-bereiche und erleichtert damit die Planungsarbeit."²⁾ Betrachtet man die Informationsfunktion der Partizipation - gewissermaßen als feed-back des Informationsflusses - aus der Sicht der beteiligten Öffentlichkeit, so ergibt sich eine weitere Konsequenz bürgerschaftlicher Mitwirkung in der Erhöhung der Kooperationsbereitschaft bzw. der Verminderung von Planungswiderständen.³⁾ Bereitschaft zur Zusammenarbeit, zum Beispiel die Abstimmung der Ziele privater Planungen mit denen der öffentlichen Hand, kann entstehen aus der Offenlegung der Planaufstellung und der Schaffung von Möglichkeiten, auf diese Einfluß zu nehmen. Derartige Teilnahme am Planungsprozeß

-
- 1) Die Gefährdung von Planungen durch mangelnde Erkennung von Planungsfaktoren auf der einen Seite und andererseits die Komplexität dieser Planungsfaktoren waren Gegenstand vorstehender Erörterungen. (Vgl. S. 9 und S. 52)
 - 2) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO, S. 11
 - 3) Vgl. Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung ..., aaO, S. 189

ermöglicht über die Steigerung der Kooperationsbereitschaft hinaus eine frühzeitige Erkennung von Konfliktmöglichkeiten, die dann entweder vermieden oder zumindest kanalisiert werden können.¹⁾ Diese Leistung der Partizipation, die für RÜDEL, RONNEBERGER und WALCHSHÖFER darin liegt, "Konfliktstoff durch Antizipation der Konfliktsituation zu entschärfen", "wird auf zweierlei Weise erreicht: Einmal wird durch die bürgerschaftliche Mitwirkung das Risiko der Fehlplanung, also des Entstehens von Konfliktstoff gemindert, zum anderen erhöht der der Partizipation zugrundeliegende Gedanke der Partnerschaft zwischen Planenden und Beplanten die Bereitschaft letzterer, das Planungsergebnis zu akzeptieren."²⁾ Zusammenfassend kann die Partizipationsforderung in ihrer politischen Dimension aus der Sicht der Demokratietheorie begründet werden: Stärkung der Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie und Teilnahme außerparlamentarischer Kräfte am Willensbildungsprozeß. In ihrer sachlichen Dimension läßt sich die Forderung nach einer Beteiligung der Öffentlichkeit motivieren mit der Steigerung der Effizienz des Entscheidungsprozesses: Im Wege wechselseitiger Information zwischen Planer und planungsbetroffener Öffentlichkeit wird der entscheidungsrelevante Datenkranz quantitativ und qualitativ verbessert, wird die Kooperationsbereitschaft zwischen Planungssystem und dessen Umwelten erhöht und Konfliktpotential, das im Zuge des Planungsprozesses entsteht, sichtbar gemacht, womit sich die Möglichkeit ergibt, dieses Konfliktpotential zu reduzieren oder zu regulieren.³⁾

Den positiven Aspekten, die für eine Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen, stehen Probleme der Partizipation gegenüber. Ein erstes

1) Vgl. Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung ..., aaO, S. 188

2) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO, S. 11

3) Jürgen Walchshöfer identifiziert die aufgezeigten positiven Auswirkungen der Partizipation als Folgerungen aus den Ergebnissen umfangreicher Forschungen. (Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 432)

dieser Probleme ergibt sich bei Anwendung von Partizipationsmodellen hinsichtlich der Fähigkeit und der Bereitwilligkeit des einzelnen Bürgers, sich an demokratischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Dieses von SCHÄFERS als "individuelles Demokratisierungspotential des einzelnen Bürgers"¹⁾ bezeichnete Kriterium ist die Voraussetzung dafür, daß gegebene Möglichkeiten der Teilnahme tatsächlich wahrgenommen werden. In der Praxis bürgerschaftlicher Mitwirkung muß jedoch, so gibt DIENEL zu bedenken, mit sehr unterschiedlich informierten, motivierten und befähigten Bürgern gerechnet werden.²⁾ Modelle der Partizipation, die auf der Grundlage einer handlungsfähigen, kritischen, aktiven und - bei Planungsprozessen - planungswilligen Öffentlichkeit beruhen, stehen damit vor dem Problem des unterschiedlich konditionierten und kooperationswilligen Bürgers.

Ein weiterer kritischer Punkt liegt im Verhältnis zwischen Planungseffizienz und Partizipation. War die Effizienz als sachliches Kriterium der Partizipationsforderung aufgeführt worden, so kann eben dieses Kriterium trotz Öffentlichkeitsbeteiligung oder sogar durch Öffentlichkeitsbeteiligung in Frage gestellt sein. Es war gesagt worden, durch Teilnahme der "Beplanten" lassen sich Informationen gewinnen, die die Arbeit des Planers erleichtern - die Mitwirkung der Öffentlichkeit am Planungsprozeß vermag die Planungsarbeit indessen auch erheblich zu erschweren und zu verlangsamen.³⁾ Weiter wurde angeführt, im Wege der Partizipation wird die Anzahl der Planungsfak-

1) Schäfers, Bernhard: Restriktionen einer Demokratisierung von Planungsprozessen, in: Abteilung Raumplanung Universität Dortmund (ARPU) 70, Planung und Öffentlichkeit, hrsg. von Detlef Affeld, Dortmund 1970, S. 65

2) Vgl. Dienel, Peter C.: Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden?, in: Der Bürger im Staat, 21/71, S. 153 - Der Einwand Dienels kann nur bedingt gelten, da Partizipation gerade darauf abstellt, den Grad der Informiertheit und der Motivation der Öffentlichkeit zu steigern.

3) Vgl. Großhans, Hartmut: Öffentlichkeit ..., aaO, S. 134 f - Am Beispiel des konkreten Planungsprozesses, der Gegenstand des empirischen Teiles der vorliegenden Untersuchung ist, wird dieses Erschweren und Verlangsamen der Planaufstellung deutlich werden.

toren in quantitativer und qualitativer Hinsicht verbessert; trotzdem lassen sich künftige Entwicklungen nicht so weit kalkulieren, daß die Gefährdung einer Planung völlig ausgeschlossen wäre. Auf das mit einem Planungsprozeß entstehende Konfliktpotential kann sich die Öffentlichkeitsbeteiligung positiv auswirken - ein solcher Effekt wird aber das Maß an Gegensätzlichkeit nur graduell reduzieren. Auch bei frühzeitiger Erkennung und bei Ausräumung von Antagonismen verbleiben Konflikte im Zusammenhang mit einer Planaufstellung und -realisierung. Unter Einbeziehung der finanziellen Restriktion, der jede Gestaltungsaufgabe und damit auch jede Planung unterliegt, versteht sich die Aussage von RÜDEL, RONNEBERGER und WALCHSHÖFER: "Partizipation ist kein Wundermittel zur Behebung der vielfältigen Probleme, die mit jeder Planung auftauchen: Sie kann keine völlige Immunisierung gegen Erwartungen und Bedürfnisse der Zukunft bewirken, sie kann Resistenzen nicht immer beseitigen, sie vermag durchaus keine Sicherung für Ideallösungen zu bieten; außerdem kostet sie Geld."¹⁾

Der Einsatz von Partizipationsmodellen ist freilich nicht nur zu relativieren an Effizienzkriterien. Auch im politischen Bereich unterliegt die bürgerschaftliche Mitwirkung bestimmten Einschränkungen. Dort nämlich, wo die Teilnahme außerparlamentarischer Kräfte die Souveränität der parlamentarischen Entscheidung berührt - Forderungen nach einer Verstärkung des plebiszitären Elementes tragen diese Gefahr in sich²⁾ - muß die Beteiligung der Öffentlichkeit ihre

1) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO, S. 12

2) Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne radikaldemokratischer Denkweise, die weniger auf Kooperation als auf Konfrontation gegenüber dem parlamentarischen Entscheidungsprozeß angelegt ist, zielen auf eine Veränderung des bestehenden Legitimitätssystems. (Vgl. Körber, Klaus, Siebel, Walter: Zur Demokratisierung ..., aaO, S. 187) - Forderungen dieser Art und daraus resultierende potentielle Gefahren für die parlamentarische Demokratie wurden genannt im Zusammenhang mit der Entwicklung des Planungsbegriffes. (Vgl. S. 49 f)

Grenze finden.¹⁾ Auf Systemimmanenz beruhende pluralistische Planungsvorstellungen postulieren demzufolge Beteiligungsformen, die ohne Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Gewalten Partizipation gewährleisten.²⁾

Wenngleich die dargelegten Probleme der Partizipation erwogen werden müssen - die Rechtfertigungsgründe sowohl in sachlicher als auch in politischer Hinsicht machen eine Beteiligung der Öffentlichkeit zum notwendigen Bestandteil der Willensbildung. Was den Planungsprozeß betrifft, so muß auch für diese Art der Willensbestimmung die bürger-schaftliche Mitwirkung unerläßliches Kriterium sein. Partizipation ist "conditio sine qua non für gute Planung, sie ist freilich kein Garant dafür."³⁾ Um bei Aufstellung von Zukunftskonzepten die positiven Wirkungen, die durch Teilnahme der Bürger und ihrer Gruppen entstehen können, zu realisieren, ist danach zu fragen, auf welche Weise die Öffentlichkeit am Planungsprozeß beteiligt werden soll. Die Sozialwissenschaft hat dazu eine Fülle von Modellen entwickelt⁴⁾; die Realität po-

-
- 1) Vgl. Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO
 - 2) Vgl. z. B. Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Kommunaler Pluralismus ..., aaO, S. 18
 - 3) Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO
 - 4) Vgl. z. B. Dienels Modell "Planungszelle", das die institutionalisierte Teilnahme der Öffentlichkeit vorsieht in Form des Einbaus einer repräsentativen Gruppe in den Planungsprozeß als Korrektiv und Ergänzung des Planungsverfahrens. (Vgl. Dienel, Peter C.: Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden?, aaO, S. 154) - Praktikable Beteiligungsformen, jeweils unterschiedlich in ihren Funktionen und Auswirkungen (Vermittlung von Informationen, Anregung zu aktivem Verhalten), zeigen Rödel, Ronneberger und Walchshöfer auf: Medien der Massenkommunikation (wobei Zeitungen, im kommunalen Bereich Lokalzeitungen, eine zentrale Stellung einnehmen), Informationsschriften, Ausstellungen, Plakataktionen, Vorträge, Podiumsdiskussionen/Hearings, "Round-table-Gespräche", Bürgerversammlungen, Bürgerforen, "Advocacy Planning"/Gemeinwesenarbeit, Planungsbeiräte und anderes mehr. (Vgl. Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien ..., aaO, S. 23 ff) - Die Verwendung derartiger Instrumente der Partizipation läßt sich am konkreten Beispiel des Planungsprozesses, der Gegenstand der empirischen Untersuchung ist, nachweisen.

litischer Willensbildung weist zahlreiche Beispiele praktizierter Öffentlichkeitsbeteiligung auf.¹⁾

Ein theoretisches Modell der Partizipationssicherung hat Gertrud Freifrau von SCHRÖTTER vorgelegt. Ausgehend von den Erkenntnissen der Pluralismustheorie und unter der Zielsetzung der von Herbert Krüger geforderten Schaffung einer "kräftigen Allgemeinheit" soll mit diesem Modell die feste Einbindung der gesellschaftlichen Öffentlichkeit in den politischen Entscheidungsprozeß erreicht werden in der Absicht, der Tendenz einer Herauslösung der Öffentlichkeit aus dem Gesamtgesellschaftssystem und der Bildung eines "nebenstaatlichen" Subsystems entgegenzuwirken.²⁾ Aus dieser Position heraus sucht SCHRÖTTER nach "integrativen Formen pluralistischer Mitverantwortung des Ganzen"³⁾: Für die Prozesse der Planung, deren "Placierung" im pluralistischen Handlungssystem, wird der "gesellschaftliche Unterbau des politisch entscheidenden Staates" durch eine "handlungsfähige strukturierte Öffentlichkeit" intendiert.⁴⁾ Im Verständnis der Planung als "bestimmte Darstellung des gesamtsozialen Zusammenhalts" ist speziell die räumliche Planung in einen gesellschaftlichen Bezugsrahmen gestellt, der gebildet wird durch die Strukturpositionen Wohnung, Arbeit, Marktwirtschaft und Verkehr,

1) Das Bundesbaugesetz sieht solche Teilnahme der Öffentlichkeit vor: Am Prozeß kommunaler Bauleitplanung sind die Planungsbedingten zu beteiligen. Aufgabe der vorliegenden Arbeit wird es sein, das Verfahren der Flächennutzungsplanung in der Stadt Bayreuth dahingehend zu untersuchen, welche Auswirkungen die Beteiligung der Teilöffentlichkeit sogenannter "Träger öffentlicher Belange" auf den Planungsprozeß hat namentlich unter dem Aspekt der Bewältigung von Konflikten.

2) Vgl. Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen ..., aaO, S. 132; vgl. dieselbe: Kommunaler Pluralismus ..., aaO, S. 178

3) Wurzbacher, Gerhard: Geleitwort zu: Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Kommunaler Pluralismus ..., aaO

4) Vgl. Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen ..., aaO, S. 136 und S. 147 f

Kultur, Bildung und Erholung.¹⁾ Unter der Prämisse, daß die Einflüsse der pluralistischen Kräfte auf diese Strukturpositionen zum Teil stärker sind als die staatlichen Einflüsse, sieht SCHRÖTTER die Notwendigkeit einer Mitwirkung der gesellschaftlichen Öffentlichkeit am politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß, wobei Öffentlichkeit nicht als "summarisches Agglomerat" der vielfältigen Öffentlichkeitsgruppen sondern als Gefüge aus "acht pluralistischen Fraktionen" betrachtet wird, "die für alle Entscheidungsprozesse von gesellschaftlicher Relevanz als strukturelle Faktoren der Öffentlichkeit gelten können."²⁾

Bei der vorliegenden Untersuchung kann dem aufgezeigten Ansatz insoweit gefolgt werden, als daraus ersichtlich wird, aus welchen Teilbereichen die Öffentlichkeit besteht, die, basierend auf dem "pluralistischen Mitentscheidungsprinzip"³⁾, mitwirken soll am pluralistischen Willensbildungsprozeß. Anders hinsichtlich der Form dieser Mitwirkung: Während SCHRÖTTER auf der Suche nach solchen Mitwirkungsformen ein Modell eines institutionalisierten, "durch systematische Gruppenvertretung geprägtes öffentliches Organ" konstruiert⁴⁾,

1) Vgl. Schrötter, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen ..., aaO, S. 136 f

2) Ebenda, S. 134 - Das Schröttersche "Öffentlichkeitsgefüge" setzt sich aus den folgenden acht Fraktionen zusammen: 1. Die in einem öffentlichen Problem potentiell Betroffenen in informalen Assoziationen, bei denen in Sachausschüssen bestimmte Zielrichtungen und Mitteleinsätze institutionalisiert werden können; 2. die öffentlich relevanten organisierten Wirtschaftsunternehmen und existentiellen Personalverbände; 3. die publizistischen Kommunikationsträger; 4. die Fachbürokratien; 5. die Wissenschaftsträger; 6. die halbstaatlichen Körperschaften: Kommissionen, Beiräte, Räte, Kammern, öffentliche Ausschüsse; soziale Selbstverwaltung; 7. die föderativen Gebietsverbände; 8. die politischen Parteien und Fraktionen. (Vgl. ebenda)

3) Ebenda, S. 135

4) Vgl. dieselbe: Kommunaler Pluralismus ..., aaO, S. 180

ist die vorliegende Arbeit abgestellt auf eine bestimmte, auf gesetzlichen Vorschriften beruhende Beteiligungsform der politischen Wirklichkeit.

Die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange an der Flächen-nutzungsplanung ist ein der Realität entnommener Modus der Partizipation, die vorstehend aus politischen ebenso wie aus sachlichen Motiven gerechtfertigt und deren Problematik erörtert worden ist. Welchen Beitrag solche Teilnahme zur Lösung des Problems "Konfliktbewältigung durch Planung" leisten kann, wird in der empirischen Verfolgung des konkreten Planungsverfahrens untersucht werden.

Als Resümee aus den theoretischen Überlegungen zum sozialen Konflikt läßt sich festhalten: Pluralismustheorie und Konflikttheorie haben gesellschaftliche Antagonismen wissenschaftlich fundiert, ihre Bedeutung anerkannt und Modalitäten zu deren Bewältigung vorgeschlagen. Konfliktbewältigung im pluralistischen Gesellschaftssystem wird möglich durch Konfliktaustragung auf der Grundlage von Austragungsregeln. Solche Regulative bestehen einmal in den Spielregeln des Rechtsstaates, zum anderen in den demokratischen Spielregeln, wobei letztere ihre besondere Ausprägung finden in der Öffentlichkeitsbezogenheit des Entscheidungs-, im speziellen Falle des Planungsprozesses.

V. Verwaltung

1. Wesen und Begriff öffentlicher Verwaltung

a. Stellung der Verwaltung in der modernen Gesellschaft

Eine verwaltungswissenschaftliche Arbeit zu dem gestellten Thema muß neben den Grundlagen planenden Handelns und dem gesellschaftlichen Konflikt als Bezugspunkt dieses Handelns den Träger des zu untersuchenden Planungsverfahrens in die Analyse einbeziehen. Demgemäß wird nach der Planung und dem Konflikt die öffentliche Verwaltung zum Gegenstand der theoretischen Betrachtungen, wobei sich die Aufgabe stellt, als Grundlage für die Erörterung der zentralen Problematik "Konfliktbewältigung durch planende öffentliche Verwaltung" Wesen und Begriff der Verwaltung aufzuzeigen sowie den Bereich planenden, speziell raumplanenden Verwaltungshandelns zu skizzieren und schließlich verwaltungswissenschaftliche Planungskonzepte zu diskutieren.

Ausgangspunkt dieser Betrachtungen ist die Frage nach der Stellung der Exekutive in der modernen Gesellschaft, die die Strukturen und Funktionen öffentlicher Verwaltung bestimmt und die hervorgegangen ist aus einem Prozeß sozialen Wandels. Jürgen WALCHSHÖFER zufolge setzt sich dieser Prozeß zusammen aus drei Teilentwicklungen, deren erste, basierend auf einem bis in die Gegenwart hereinreichenden Bevölkerungswachstum, in der Industrialisierung und deren sozialen Auswirkungen besteht.¹⁾ In Abhängigkeit von diesem Entwicklungsstrang stellt sich als weitere Kategorie sozialen Wandels die Ökonomisierung dar, die jedoch auch in Verbindung steht mit dem Demokratisierungsprozeß, dem dritten grundlegenden Faktor der Entstehung der gegebenen Gesellschaft.²⁾ Unter Demokratisierung soll da-

1) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 150 f

2) Vgl. ebenda, S. 158 und S. 154

bei verstanden werden ein "Vorgang zunehmender Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der Staatsbürger bei der autoritativen Wertezuweisung durch das System der Staatsbürokratie."¹⁾ Industrialisierung, Ökonomisierung und Demokratisierung zusammen mit ihren sozialen Konsequenzen sind konstitutiv für die gewandelte Gesellschaft des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

Dieser soziale Wandel nahm Einfluß auf das Verwaltungssystem. Betrachtet man die Geschichte der öffentlichen Verwaltung, so wird deren interdependentes Verhältnis zur Entwicklung der Gesellschaft deutlich.²⁾ "Art, Inhalt und Umfang der Verwaltung werden mithin von der jeweiligen Gesellschaftsstruktur, den im Staat führenden sozialen Anschauungen, den in den Staatsformen sich äußernden Machtverhältnissen und schließlich von konkreten, oft situationsgebundenen Bedürfnissen des Gemeinwesens bestimmt."³⁾ Die öffentliche Verwaltung steht demnach in einem Abhängigkeitsverhältnis vom Gesellschaftssystem, das geprägt ist von den genannten sozialen Wandlungsprozessen.

So brachten Bevölkerungswachstum , Industrialisierung und Realisierung des Sozialstaates immer neue, zusätzliche Verwaltungsaufgaben mit sich - sie zeitigten, wie WALCHSHÖFER feststellt, "Veränderungen vorwiegend quantitativer Art."⁴⁾ Noch intensiver beeinflusste der Demokratisierungsprozeß exekutives Handeln: "Die Verwaltung gewann damit eine neue Qualität."⁵⁾

1) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 154

2) Vgl. etwa die Darstellungen Schlamps zur Geschichte der öffentlichen Verwaltung. (Vgl. Schlamp, Günter C.: Stichwort "Verwaltung", in: Handlexikon der Politikwissenschaft, hrsg. von Axel Görnitz, München 1972, S. 472 f)

3) Fraenkel, Ernst, Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Fischer Lexikon, Staat und Politik, Frankfurt am Main 1957, S. 343

4) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 161

5) Ebenda

Veränderungen der Qualität ebenso wie der Quantität verwaltender Tätigkeit führt Hans MAIER zurück auf ein gewandeltes Verständnis der Grundrechte des Bürgers im Staat der Gegenwart: "In der enger gewordenen Welt ist der Ruf nach Freiheit schwächer, der Ruf nach Sicherheit größer geworden."¹⁾ Im Zuge dieses veränderten Grundrechtsverständnisses haben sich auch die exekutiven Funktionen verändert. "Da sich für den in der Masse isolierten einzelnen Freiheit heute weniger in der Bewahrung einer - faktisch nur in bescheidenen Ansätzen vorhandenen - individuellen Freiheitssphäre ausdrückt als vielmehr in der Teilhabe an staatlichen Leistungen, am Fortschritt der Produktion und an den wachsenden Möglichkeiten des Konsums, wirkt das Freiheitsstreben des modernen Menschen nicht mehr in Richtung einer Entstaatlichung, sondern im Gegenteil einer Belastung des Staates mit neuen zusätzlichen Aufgaben, einer Ausdehnung und Intensivierung der staatlichen Verwaltung hin."²⁾ Das Freiheitsstreben des Menschen unserer Zeit ist weniger darauf gerichtet, die individuelle, private Sphäre zu bewahren, als vielmehr an den Leistungen des Staates und seiner Untergliederungen teilzunehmen. In der Sichtweise von DAHRENDORF hat sich damit ein Wandel vom "problematischen" zum "assertorischen" Freiheitsbegriff vollzogen: Der staatsbürgerliche Status der Freiheit v o m Staat wurde abgelöst vom sozialen Status der Freiheit d u r c h den Staat.³⁾ Am Ende dieser Entwicklung steht nicht mehr das "laissez faire, laissez aller" des liberalen Rechtsstaates, steht nicht mehr der Gesetzge-

1) Maier, Hans: Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat, Osnabrück 1973, S. 52

2) Ebenda, S. 57 f

3) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Reflexionen über Freiheit und Gleichheit, aaO, S. 372 ff - Als Folge solchen veränderten Freiheitsverständnisses sieht Schmitt Glaeser unsere derzeitige historische Situation gekennzeichnet "von einer geradezu dreisten Selbstherrlichkeit und einer gemeinschaftszerstörenden Forderungsmentalität des einzelnen, der seine persönlichen Interessen und die Interessen seiner Gruppe zum überstaatlichen Recht als einem neuen Naturrecht hochstilisiert. (Schmitt Glaeser, Walter: Planende Behörden ..., aaO, S. 73)

bungsstaat, der mittels Eingriffsverwaltung den Freiheitsraum des einzelnen gewährleistet. Am Ende steht der Verwaltungsstaat, der die eigenverantwortliche Persönlichkeit garantiert und dessen Zweck in der öffentlichen Daseinsvor- und -fürsorge liegt: "Der Mensch ist nicht um des Staates willen da, sondern der Staat ist dazu da, dem Menschen zu dienen!" (Carlo Schmid)

Ausgelöst von einem mehrdimensionalen Prozeß sozialen Wandels und seinen gesellschaftlichen Auswirkungen - und somit weniger initiiert von im "Gesetz" Parkinsons unterstellter künstlicher, eigengesetzlicher Ausdehnung - haben sich die Aufgaben der Verwaltung qualitativ und quantitativ verändert. Auf dem Wege vom Gesetzgebungsstaat des 19. Jahrhunderts zum Verwaltungsstaat, vom gewährleistenden Rechtsstaat zum gewährenden Staat öffentlicher Daseinsvorsorge¹⁾, haben sich die Aufgaben des Staates und seines wesentlichen Trägers, der öffentlichen Verwaltung, auf immer neue Bereiche ausgedehnt und damit die Stellung der Exekutive entscheidend verstärkt.

In dem Maße, in dem der Staat in ständig wachsendem Umfang "als Lenker, Verteiler und Schlichter auch im privaten Bereich auftritt ... erscheint auch die private Existenz immer mehr sozialbezogen und in öffentlich-rechtliche Aufgaben und Pflichten hinein verspannt."²⁾ Hans MAIER zeigt hier den Punkt auf, an dem häufig die Kritik an der öffentlichen Verwaltung ansetzt, eine Kritik, die um so massiver wird, je größere Bedeutung das Verwaltungssystem für die politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse erlangt. "In bewegten Worten klagt die Kultur- und Zivilisationskritik über das Überhandnehmen und die Übermacht der Bürokratie"³⁾ - "es kann

1) Vgl. Maier, Hans: Grundrechte ..., aaO, S. 55

2) Ebenda, S. 56

3) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, in: Selbstverwaltung einer Landschaft, Heft 35, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 189

sogar von einer 'Antibürokratie-Welle' gesprochen werden."¹⁾ Man übt Kritik an der "wuchernden Bürokratie"²⁾, Adorno prägte das Wort von der "verwalteten Welt" und Marcuse befürchtet gar, die Bevölkerung könnte zum Gegenstand "totaler Verwaltung" werden. Solch kritische Einschätzungen der Zunahme des Gewichtes öffentlicher Verwaltung führen zur Notwendigkeit, dem Wesen des expandierten und intensivierten Verwaltungshandelns auf den Grund zu gehen.

b. Verständnis von Verwaltungshandeln

Im Bestreben, das Wesen der Verwaltung begrifflich zu fassen, stößt man auf die Schwierigkeit, "durch zu allgemeine Formulierungen die Konkretheit der Aussagen einzubüßen oder durch zu konkrete Aussagen die Vielfalt des Verwaltungshandelns nur unzureichend zu berücksichtigen."³⁾ Dieses Problem der Begriffsbestimmung liegt nach FORSTHOFF "in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt."⁴⁾ Dennoch wurden zahlreiche, vornehmlich verwaltungsrechtliche Definitionsversuche unternommen. So wird Verwalten definiert als "Tätigkeit des Staates, die sich mit der Ausführung, Bewahrung und Gestaltung politischer Zielsetzungen im einzelnen beschäftigt."⁵⁾ Auch an anderer Stelle wird der Verwaltungszweck gesehen in der Verwirklichung von politischen Zielen, wobei diese festgelegt sind von der herrschenden Staatsidee.⁶⁾ Bei Definitionen dieser Art liegt die Betonung auf dem Aspekt

1) Rasch, E.: Probleme der Bürokratie ..., aaO, S. 211

2) Friedl, Gerhard: Vier Millionen Staatsdiener ..., aaO, S. 3

3) Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung als formal organisiertes Handlungssystem, Dissertation, Nürnberg 1974

4) Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, München 1966, S. 1

5) Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, aaO, S. 322

6) Vgl. Fraenkel, Ernst, Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Fischer Lexikon, Staat und Politik, aaO, S. 343

zweckbestimmter Handlung, auf dem Tätigwerden öffentlicher Verwaltung zur Erfüllung von Staatsaufgaben.

Die genannten Begriffsbestimmungen sind zu umfassend, um die Verwaltung von der Regierung, vom Parlament und von der Gerichtsbarkeit abzugrenzen.¹⁾ Mit der gebräuchlichen Definition von JELLINEK, "Verwaltung ist die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb der Rechtssetzung und Rechtsprechung"²⁾ wird zwar das vollziehende Element des Verwaltens stärker gewichtet, unter Verwaltung aber die Exekutive insgesamt verstanden und damit die Regierung einbezogen. Außerdem ist gegen JELLINEKs Auffassung einzuwenden, daß viele Verwaltungstätigkeiten rechtssetzenden Charakter haben³⁾; verwalten als ausschließlich vollziehendes Handeln anzusehen würde der Wirklichkeit nicht gerecht werden.

Eine Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung läßt sich treffen unter Zugrundelegung des originären Wortsinns, wonach verwalten bedeutet eine "sinnvolle, zweckgerichtete und planmäßige ... Tätigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten."⁴⁾ Demnach besteht verwaltendes Handeln im Vollzug fremden Willens und ist insofern gebundene Staatstätigkeit. Neben diesem Wirkungsbereich, in dem fremdbestimmte Zielsetzungen realisiert werden, tritt ein weiteres, bedeutsames Tätigkeitsfeld: Anders als im 19. Jahrhundert hat die Verwaltung der Gegenwart in starkem Maße zu gestalten, zu lenken, zu

1) Dies bemängelt auch Udo Rödel an Definitionen der aufgezeigten Art. (Vgl. Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung ..., aa0, S. 17)

2) Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, Offenburg 1948, S. 272 - Ernst Forsthoff bezeichnet diese Definition als "die einzig mögliche". (Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aa0, S. 1)

3) Haushaltsfestsetzungen, verwaltungsrechtliche Entscheidungen oder Ermessensentscheidungen sind solche Verwaltungstätigkeiten rechtssetzenden Charakters. (Vgl. Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe ..., aa0)

4) Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung..., aa0, S. 16 f - Mit mehreren Nachweisen.

fördern.¹⁾ Somit ist Verwaltungshandeln - in Abhebung von JELLINEKS Begriffsbestimmung und zugleich in deren Fortführung - gekennzeichnet durch einen dualen Begriffsinhalt: "Verwalten" im Sinne des eigentlichen Vollziehens und "walten" im Sinne eigenständigen Gestaltens.

Diese beiden Elemente des Verwaltungsverständnisses lassen sich explizieren am Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zum Recht, dem zentralen sozialen Gestaltungsmittel des politischen Systems. Einerseits unterliegt verwaltendes Handeln, geprägt von den Prinzipien der repräsentativen Demokratie und des Rechtsstaates, der Herrschaft des Gesetzes und damit der Erfüllung von Normen. Zum anderen bedeutet Verwaltung das Setzen von Normen. Von BÜLEK apostrophiert als "Geburtshelfer der modernen Industriegesellschaft"²⁾, gestaltet Verwaltung soziale Wirklichkeit.³⁾ Normsetzung ist also ebenso wie Normerfüllung charakteristisches Merkmal der öffentlichen Verwaltung.

Nach der begrifflichen Abklärung kann nun die aufgeworfene Frage nach dem Wesen des Verwaltungshandelns dahingehend beantwortet werden, daß dieses Handeln zwei unterschiedlichen Kategorien zuzuordnen ist, in deren erster - der ursprünglichen Wortbedeutung entsprechend - verwalten verstanden wird im Sinne fremdbestimmter, zweckbestimmter, vollziehender Tätigkeit der Normerfüllung. In der zweiten Kategorie wird verwalten begriffen als eigenbestimmte, zwecksetzende, gestaltende Tätigkeit der Schaffung von Normen.

-
- 1) Hier wird von der Auffassung Rödel's, wonach Verwaltung "im Unterschied zur 'Waltung' nicht selbst zwecksetzende, d. h. richtunggebende" Tätigkeit ist (Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung ..., aaO, S. 16 f), abgewichen.
 - 2) Bülek, Hartwig: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, hrsg. von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 57
 - 3) "Tatsächlich bedeutet Verwalten nahezu in jedem Falle auch Gestalten." (Ronneberger, Franz: Der Staat des 19. Jahrhunderts als Innovator, in: Innovationsforschung als multidisziplinäre Aufgabe, Göttingen 1975, S. 88)

c. Systemtheoretische Auffassung öffentlicher Verwaltung

Das Handeln öffentlicher Verwaltung kann freilich nur zum Zweck der Analyse den beiden vorgenannten unterschiedlichen Kategorien zugerechnet werden; das Ergebnis praktischer Verwaltungstätigkeit läßt ein Zustandekommen aus einem Verwalten in Form fremdbestimmten Vollziehens oder in Form eigenständigen Gestaltens nicht erkennen. An diesem Punkt setzt die Verwaltungstheorie an, die die Verwaltung als funktionales System zu begreifen sucht. Verwaltendes Handeln wird nicht mehr, wie in der aufgezeigten Weise, analytisch getrennt und verschiedenen Begriffskategorien zugeordnet; vielmehr wird der Bezug zur Wirklichkeit hergestellt durch die Auffassung der Verwaltung als System faktischen Handelns, das sich aufbaut aus empirischen, der Realität entnommenen Handlungsabläufen, wobei diese Handlungsabläufe im Verwaltungssystem "auf eine spezifische Funktion, nämlich ... die Herstellung bindender Entscheidungen (im Original kursiv - Verf.)" ausgerichtet sind.¹⁾

Infolge gegenseitiger Abhängigkeit konstituieren sich aus der Unzahl ablaufender sozialer Handlungen Handlungszusammenhänge, bilden sich Systeme, die sich von ihren Umwelten unterscheiden. Von diesem Denkansatz her versteht LUHMANN ein Handlungssystem im allgemeinen und ein Verwaltungssystem im besonderen als die "Identifikation eines Sinnzusammenhanges von Handlungen, die gegenüber einer äußerst komplexen, unbeherrschbaren, vielfältig und rasch veränderlichen Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird" - die eigentliche Systemleistung besteht dabei in der "Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt"²⁾ Demzufolge ist für ein System ein interner und ein externer Aspekt signifikantes Merkmal: Im Systeminnern ein zweckdienliches Handlungsgefüge, das sich von seiner Systemumwelt abhebt durch eine systemspezifische Struktur und eine Innen-Außen-Differenz schafft, die die Systemgrenzen relativ in-

1) Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, aaO, S. 64 und S. 67

2) Ebenda, S. 65

variant hält.¹⁾ Diese Differenzierung und Stabilisierung vollzieht sich gegenüber den außerhalb des Systems ablaufenden Handlungen, gegenüber den Umwelten. Interne und externe Sphäre als die systembildenden Faktoren sind dabei verbunden durch ein "Interaktionsgefüge zwischen System und Umwelt."²⁾

Nach dem Gesagten läßt sich LUHMANNs funktional-strukturelle Systemtheorie in ihren Ansätzen wie folgt skizzieren: Die faktischen Handlungen der Verwaltung sind auf die Erfüllung von Funktionen gerichtet, wobei sich beim Handlungsablauf sinnvolle Zusammenhänge zu einer Struktur aufbauen, die sich in Form eines Systems von ihren Umwelten abgrenzt. Wichtig ist dabei, daß System und Umwelt funktional verflochten sind.

WALCHSHÖFER nennt die Umwelten, mit denen das Verwaltungssystem in Beziehung steht. Exekutive ("Verwaltung im engeren Sinn", "öffentliche Verwaltung"), Regierung und Parlament sind Subsysteme der Staatsbürokratie ("gesamter Organisationsbestand des Gemeinwesens", "Staatsverwaltungssystem"), die zusammen mit den politischen Parteien und den Interessenverbänden die bedeutsamsten Subsysteme des politischen Systems bilden, welches seinerseits wiederum als Subsystem des sozialen Systems gilt.³⁾ Je nach Funktion für die Systemumwelt erfolgen Differenzierungen in abgrenzbare Handlungszusammenhänge, "die sich in begrenztem Umfang selbst stabilisieren und Systemcharakter gewinnen."⁴⁾ Über die von WALCHSHÖFER aufgezeigten Differenzierungen hinaus konstituieren sich zur Erfüllung spezieller Funktionen innerhalb eines Systems bzw. Subsystems spezielle Subsysteme - so differenziert sich, den jeweils unterschiedlichen Auf-

1) Vgl. Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, aaO, S. 66

2) Ebenda, S. 65

3) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 91 f

4) Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, aaO, S. 76

gabenstellungen entsprechend, die Exekutive in zahlreiche Teilsysteme, die durch System-Umwelt-Beziehungen verbunden sind.

Die interdependenten Beziehungen zwischen den ausdifferenzierten Systemen beruhen auf Input- und Outputfunktionen, die sich kommunikationstheoretisch auf folgende Weise darstellen lassen: Informationen werden ins System "eingelassen", nach systeminternen Programmen "bearbeitet" und wieder abgegeben.¹⁾ Betrachtet man nun das politische System, so liegt dessen Outputfunktion - im obengenannten Politikbegriff wurde dies bereits deutlich gemacht - in der verbindlichen Regelung konfligierender Interessen, in der autoritativen Verteilung von Werten in der Gesellschaft.²⁾

Zur Erfüllung dieser Funktion werden Erwartungen, Herausforderungen aus den Systemumwelten in das System aufgenommen (Inputfunktion), im System "verarbeitet" und mit entsprechenden Leistungen beantwortet (Outputfunktion). Von WALCHSHÖFER bezeichnet als Informationssammlung und -verdichtung liegt die Inputfunktion des politischen Systems in der Rezeption von Wünschen und Bedürfnissen aus der Gesellschaft.³⁾ "Als Teilstrukturen, die diesen Input formulieren, also artikulieren und aggregieren, lassen sich in demokratisch verfaßten politischen Systemen vor allem politische Parteien und Interessenverbände identifizieren."⁴⁾

In der Reaktion auf Umwelterwartungen trifft das politische System verbindliche, autoritative Wertezuweisungen in bezug auf seine Systemumwelt. Zur Wahrnehmung dieser Outputfunktion - kommunikationstheoretisch kann hier von einer Informationsweitergabe gesprochen werden - differenzieren sich auch hier unterschiedliche Handlungs-

1) Vgl. Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung ..., aaO, S. 9

2) Vgl. oben S. 5

3) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 88

4) Ebenda, S. 89

zusammenhänge aus: "Entsprechend der Vielschichtigkeit des Prozesses der Herstellung bindender Entscheidungen" und aus der Erkenntnis, "daß verbindliche Entscheidungen nur im Zusammenspiel verschiedener speziellerer Funktionen hergestellt werden können" vollzieht sich eine Aufgliederung der Outputfunktion in der Weise, daß die Parlamente die Entscheidungsprogramme formulieren, nach denen die Gerichte und die Verwaltung die Sachverhalte und Tatsachen behandeln, die - als Input formuliert ins politische System aufgenommen - im Wege der verbindlichen Entscheidung der Systemumwelt zugewiesen werden.¹⁾

Systeme grenzen sich in Form von Handlungszusammenhängen von ihren Umwelten ab, gleichzeitig schaffen Systemfunktionen in Form von Informationsströmen Verbindungen zwischen System und Umwelt. Den Umweltexpectationen stehen auf seiten des Systems Input- bzw. Outputfunktionen gegenüber, die den interdependenten Zusammenhang zwischen System und Systemumwelt herstellen. Die Funktion ist demnach essentielles Element des analytischen Konzeptes der funktional-strukturellen Systemtheorie. Bevor nun die theoretischen Überlegungen zu den Verwaltungsfunktionen fortgesetzt werden, wird der Versuch unternommen, den Funktionsbegriff näher zu bestimmen.

- Exkurs: Bestimmung eines Funktionsbegriffes

Die begriffliche Auseinandersetzung mit dem Terminus "Funktion" kann ausgehen von einer Aussage RÖDELS zur Luhmannschen Systemtheorie und dem dort geltenden Verständnis öffentlicher Verwaltung: "Verwaltung und Staat können ... begriffen werden als Subsysteme der Gesellschaft mit jeweils spezifischen Funktionen. Sie sind Ergebnis und Ausdruck eines allgemeinen Prozesses sozialer Differenzierung, innerhalb dessen Subsysteme auf spezifische Aufgaben spezialisiert werden. Als spezifische Funktion der Verwaltung kann die Herstellung bindender Entscheidungen gesehen werden. Wichtig ist, daß Entschei-

1) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., S. 91 f

dungen der öffentlichen Verwaltung gesamtgesellschaftliche Wirkungen haben."¹⁾ Wie dies häufig bei theoretischen Aussagen dieser Art geschieht, trifft RÜDEL keine Unterscheidung zwischen Funktion und Aufgabe; vielmehr finden die beiden Begriffe synonyme Verwendung. Zum Zwecke der Begriffsbestimmung sollen nun "Aufgabe" und "Funktion" voneinander abgegrenzt, zugleich aber zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Die begriffliche Unterscheidung wird sich verdeutlichen lassen durch das Herstellen eines Bezuges zu den von RÜDEL angesprochenen "Wirkungen".

Erste Unterscheidungsmerkmale ergeben sich aus der Umgangssprache: Während man mit dem Begriff der Funktion einen bestimmten Handlungsbereich umfaßt, bezeichnet die Aufgabe weniger universell als speziell einzelne Handlungen oder Handlungsziele aus dem funktionalen Handlungsbereich. Diese umgangssprachliche Differenzierung bringt auch die lexikale Worterklärung zum Ausdruck: Funktion meint Tätigkeit, meint wirken auf einem gewissen Gebiet, einer gewissen Handlungsebene - Aufgabe dagegen ist Verpflichtung, ist Destination bezüglich eines festgesetzten Handlungszieles. Somit lassen sich Funktion und Aufgabe zunächst in der Weise unterscheiden, als der erste Begriff für ein bestimmtes Potential an Aktivitäten, für die rahmenartige Festlegung eines Aktionsradius steht und eine Ebene von verschiedenen Handlungen anspricht; der zweite Begriff dagegen drückt die spezielle Festlegung eines Aktionszieles aus, die Zielsetzung von Handlungen als erwünschte Folge der Aufgabenerfüllung.

Mit den letztgenannten Merkmalen definiert auch WITTKÄMPER die Aufgabe als Notwendigkeit oder Auftrag, ergebnisorientiert tätig zu werden durch das Herstellen eines festgelegten Soll-Zustandes - Aufgabenstellung ist eine konkrete Bestimmung von Soll- und Ist-Zustand mit der Anweisung, die Übereinstimmung beider Zustände zu erreichen.²⁾

1) Rödel, Udo: Arbeitsverwaltung ..., aaO, S. 19

2) Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung ..., aaO, S. 67

Bernd BECKER expliziert den Aufgabenbegriff an Begriffselementen wie Handlung, Verrichtung einer Leistung, wobei das Objekt, der Gegenstand, auf den sich die Verrichtung bezieht, ebenso in der Aufgabe bezeichnet sein kann wie der mit ihr verfolgte Zweck, die Zeitspanne zur Verrichtung der Aufgabe, der Ort oder die Hilfsmittel der Aufgabenerfüllung.¹⁾ Die Aufgabe hat demnach konkrete Handlungsanweisungen oder Handlungsziele zum Inhalt - ihre Dimensionen sind qualitativ und quantitativ relativ genau bestimmt. Dagegen prägen den Funktionsbegriff allgemeinere, umfassendere Elemente, was sich veranschaulichen läßt an einem Beispiel aus der betriebswirtschaftlichen Funktionenlehre. Während mit der Funktion "betriebliche Leistungserstellung" die Fertigung von Gütern oder Bereitstellung von Dienstleistungen bezeichnet und damit der Rahmen der Unternehmens-tätigkeit generell abgesteckt wird²⁾, stellt sich innerhalb dieses Rahmens die einzelne unternehmerische Aufgabe dar als bestimmte Art und Weise der Kombination produktiver Faktoren zur Erstellung bestimmter wirtschaftlicher Güter.³⁾ An diesem Beispiel ist erkennbar, daß die Funktion mehr universell, die Aufgabe mehr speziell definiert ist.

Als Resümee der begrifflichen Unterscheidungen läßt sich festhalten: Der Funktionsbegriff umfaßt ein bestimmtes Aktivitätspotential und ist eher handlungsorientiert durch das Abstecken eines Handlungsrahmens, wogegen der Begriff der Aufgabe auf ein bestimmtes Ziel von Aktivitäten gerichtet und eher ergebnisorientiert ist durch die Festlegung eines Handlungszieles. Fällt nun das von einer Aufgabe

1) Vgl. Becker, Bernd: Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, Strukturfolgen programmierter und nichtprogrammierter Verwaltungsaufgaben, in: Die Verwaltung, Band 9, 1976, S. 278

2) Vgl. etwa Wöhe, Günter: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Berlin und Frankfurt am Main 1971, S. 18

3) Hinsichtlich der Faktorkombination werden in der Unternehmensaufgabe detaillierte Aussagen getroffen über einzelne Betriebsmittel oder Produktionsstoffe; was die zu erstellenden Güter betrifft, so enthält die Aufgabenstellung der Unternehmung genaue Angaben über die Beschaffenheit der Güter.

zu erreichende Handlungsziel in den Handlungsrahmen einer Funktion, so wird die Funktion zur allgemeineren und übergeordneten Kategorie, deren integrierter Bestandteil die Aufgabe ist.

Betrachtet man nach dem Gesagten die Auswirkungen, den "output" einer ausgeübten Funktion bzw. einer durchgeführten Aufgabe, dann verdeutlicht sich die größere Wirkungsbreite der Funktion: Gegenüber der Aufgabenerfüllung, die im Ergebnis des Handelns einen angestrebten Soll-Zustand herstellt, ist die Wahrnehmung einer Funktion zwar ebenso auf die Realisierung gewünschter Handlungsfolgen gerichtet; da- so wurde festgestellt - bei der Funktion die Durchführung eines Bündels von Handlungen im Vordergrund steht, werden im Wege der Funktionsausübung über die beabsichtigten Handlungsfolgen hinaus weitere, zunächst nicht beabsichtigte Folgen gezeitigt. Systemtheoretisch läßt sich dies demonstrieren, indem von der Funktion eines Systems für seine Umwelt ausgegangen wird: Durch die Ausübung der Funktion erfüllt das System bestimmte Umwelterwartungen - gleichzeitig aber werden durch die funktionale Systemleistung in den betroffenen Umwelten Veränderungen bewirkt, die ursprünglich nicht intendiert waren, die aber gleichwohl dem funktionalen Wirkungsbereich zuzurechnen sind.

Zusammenfassend lassen sich einmal aus der Gegenüberstellung zur Aufgabe, zum anderen aus der Herstellung eines Zusammenhanges mit derselben folgende wesentliche Merkmale des Funktionsbegriffes festhalten: Im Vergleich zur vielfach synonym verwandten Aufgabe, die sich indessen als brauchbar erwies zur Darlegung kontrastierender Eigenschaften, ist die Funktion zu begreifen als Aktivitätspotential, als Handlungsebene. Fällt eine Aufgabe in einen solchen funktionalen Handlungsrahmen - Aufgaben- und Funktionsträger sind in diesem Falle identisch -, so wird die relativ genau determinierte Aufgabe innerhalb dieses Rahmens erfüllt. Da in der Realität einem Handlungsträger eine Funktion oder mehrere Funktionen und innerhalb dieser verschiedene Aufgaben zufallen, ist die Funktion der der Aufgabe übergeordnete Begriff. Auch hinsichtlich des Wirkungsbereiches ist

die Funktion die umfassendere Kategorie, die über die primären, unmittelbar angestrebten Handlungsfolgen hinaus sekundäre, mittelbare Auswirkungen verursacht.

Zurückkehrend zu den systemtheoretischen Betrachtungen, in deren Mittelpunkt die funktionale Verflechtung zwischen System und Umwelt stand, sollen jetzt die Funktionen der Verwaltung näher untersucht werden. Es war gesagt worden, Umwelterwartungen werden mit Systemleistungen "beantwortet"¹⁾; stehen Verwaltungsfunktionen zur Diskussion, so richtet sich das Untersuchungsinteresse auf die Leistungen, die das exekutive System für seine Umwelten erbringt. Zur Herstellung bindender Entscheidungen als der zentralen Funktion des Staatsverwaltungssystems²⁾ behandelt die öffentliche Verwaltung, die ein Subsystem der Staatsbürokratie darstellt, Sachverhalte und Tatsachen, welche in Form des Inputs aus der Systemumwelt in das Systeminnere gelangen. Für die "Bearbeitung" des Inputs sind dabei Programme maßgebend, die vom Parlament festgelegt sind.³⁾ Um den Output zu erstellen, bedarf die öffentliche Verwaltung "entsprechend der Differenziertheit der Verwaltungsumwelt eine Auffächerung in speziellere Funktionen, die sich aus den jeweiligen Problembezügen der Umwelt ergeben."⁴⁾ WALCHSHÖFER unterscheidet zwischen politischen und sozialen Funktionen, zwischen Leistungen der Exekutive für das politische und solche für das soziale System.⁵⁾

Eine erste funktionale Verflechtung der Exekutive besteht mit der Staatsbürokratie. Ausgehend vom de facto erfolgenden Zustandekommen

1) Vgl. oben S. 98

2) Vgl. oben S. 96

3) Vgl. oben S. 99

4) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 114

5) Vgl. ebenda, S. 115

bindender Entscheidungen und der Tatsache, daß diese erst durch das Tätigwerden der Exekutive in Realität umgesetzt werden, sieht WALCHSHÖFER eine Kontrollfunktion: Weil Zielvorgaben und Programmformulierungen (als Input des Verwaltungssystems) nur aufgrund vollziehenden Verwaltungshandelns eine Konkretisierung dahingehend erfahren, daß sie in den Umwelten der Staatsbürokratie zur Anwendung gebracht werden können (als Output des Verwaltungssystems), erwächst der Verwaltung eine Möglichkeit wirksamer Kontrolle der Legitimität ebenso wie der Praktikabilität der Entscheidungsprogramme.¹⁾ Bei Prüfung der Legitimität wird nach der Übereinstimmung der Programme mit den Normen der Rechtsordnung gefragt; die Kontrolle der Praktikabilität der Programme erstreckt sich auf deren Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit, wobei die Zwecke von anderen, nichtexekutiven Programmvorgaben definiert sind.

Die der exekutiven Kontrolle unterliegenden Programme bilden die Grundlage für eine weitere spezielle Funktion der Verwaltung. Be- greift man das politische System als von seinen Umwelten abgegrenzten Handlungszusammenhang, dessen Input aus gesellschaftlichen Wünschen und Bedürfnissen besteht, dessen interne Struktur auf die "Be- arbeitung" dieses Inputs ausgerichtet ist und mit dessen Output über den Input verbindlich entschieden wird²⁾, so wird deutlich, daß die Entscheidungsprogramme auf die Schaffung eines Konfliktaus- gleichs abgestellt sein müssen, nachdem - dies hatten die Betrach- tungen zur Pluralismus- und Konflikttheorie ergeben - vom Tatbe- stand des gesellschaftlichen Konfliktes, von widerstreitenden Inte- ressen auszugehen ist.³⁾ Notwendige Voraussetzung für die Funktions- fähigkeit dieses Konfliktausgleichsmechanismus ist die Verbindlich- keit der Entscheidung über die Interessenkonkurrenz. Was die bei der Entscheidungsbildung maßgebenden Programme betrifft, so gründet sich

1) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 115 f

2) Vgl. oben S. 99

3) Vgl. oben S. 62 ff

deren Verbindlichkeit auf den gesellschaftlichen Konsens, "daß diejenigen Instanzen, die mit der Programmformulierung befaßt sind, auf das Gemeinwohl verpflichtet sind und demzufolge mit der Entscheidung der Konkurrenz einen 'gerechten' Konfliktausgleich sicherstellen."¹⁾ In der pluralistischen Diktion des aus dem Widerstreit der sozialen Kräfte resultierenden a-posteriori-Gemeinwohls²⁾ vollzieht sich die Programmformulierung unter der Mitwirkung der Umwelten des Staatsverwaltungssystems. Dieser Prozeß der Interessenartikulation und Konfliktaustragung läßt als Ergebnis jene gesellschaftliche Übereinstimmung entstehen, auf die sich die Verbindlichkeit der konsensuell formulierten Programme gründet. "Verbindlich" oder "bindend" ist die nach den Programmen getroffene Entscheidung für alle am politischen Prozeß Beteiligten - ein Nichtbefolgen ruft Sanktionen hervor.

Das sich in Programmen niederschlagende Gemeinwohl ist für die Verbindlichkeit konfliktausgleichender Entscheidung in einer zweiten Weise von Bedeutung. Bei der Programmanwendung nämlich - und hier ist die Struktur des Exekutivsystems angesprochen, die die Umwelterwartungen bearbeitet - spielt die Orientierung am Gemeinwohl eine wichtige Rolle. Weniger auf einer Befehl-Gehorsam-Beziehung beruhend, die nach Max WEBER auf der Chance beruht, "kraft eingeübter Einstellung für einen Befehl prompten, automatischen und schematischen Gehorsam bei einer angebbaren Vielheit von Menschen zu finden"³⁾, leitet WALCHSHÖFER die definitive Qualität der Entscheidung aus der Gemeinwohlverpflichtung der Verwaltung ab: Das als "reine" Vollzugsinstanz ausdifferenzierte Exekutivsystem gewährleistet die Anwendung der Programme außerhalb des Bereiches politischer Auseinandersetzung.⁴⁾

1) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 117

2) Vgl. oben S. 65

3) Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, aa0, S. 38

4) Vgl. Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0

Rechtsstaatlichen Prinzipien gemäß werden auf der Grundlage von Normen, die die Entscheidungsprämissen abgeben, werden aufgrund von Konditionalprogrammen, die bestimmte Bedingungen mit bestimmten Entscheidungen verknüpfen, interessenneutrale Beschlüsse gefaßt. Da indessen nicht alle von der Verwaltung zu bewältigenden Aufgaben in Konditionalprogrammen erfaßt und auf deren Basis gelöst werden können, verbleiben Spielräume, die "politikneutral" auszufüllen sind. In solchen Ermessensspielräumen ist wiederum durch die Bindung an das Allgemeinwohl die Interessenneutralität sicherzustellen, die, wie WALCHSHÖFER feststellt, nicht Wertfreiheit bedeuten kann, sondern durch klare Wertvorstellungen zu garantieren ist: "Nur die Verpflichtung auf ein abstrakt formuliertes Gemeinwohl vermag diese Wertvorstellungen so zu liefern, daß der Konsens, der aus ursprünglich konfligierenden Interessenlagen geschaffen wurde, erhalten bleibt."¹⁾ Sowohl für programmierte, als auch für nicht programmierte Verwaltungsaufgaben ist mithin die Gemeinwohlorientierung unabdingbares Kriterium, wobei die institutionelle und personelle Voraussetzung für dessen Authentizität das Berufsbeamtentum darstellt.²⁾

Die politische Funktion des Ausgleichs gesellschaftlicher Konflikte, die auf verbindlichen, bei Nichtbefolgen mit Sanktionen verbundenen Entscheidungen über widerstreitende, als Input ins Verwaltungssystem gelangende Interessen beruht, gründet sich nach dem Gesagten einer-

1) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 118

2) Fragt man danach, wie und wo Tausende von Einzelentscheidungen in der Weise getroffen werden sollen, daß der Staatsbürger auch nur einigermaßen vor Parteien- und Verbandswillkür geschützt ist, stellt man die Frage nach institutionellen und personellen Vorkehrungen, die zur Wahrung von Rechtssicherheit und Rechtskontinuität gegeben sein müssen (vgl. Ronneberger, Franz, Rödel, Udo, Walchshöfer, Jürgen: Der häßliche Beamte, aaO, S. 24), so läßt sich mit Walchshöfer antworten, daß es im politischen System keine Institution gibt, "die Partialinteressen als Gegenteil zum Allgemeinwohl besser neutralisieren könnte als das Berufsbeamtentum" (Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 119).

seits auf die Mitwirkung der sozialen Kräfte bei der Bildung des pluralistischen Gemeinwohls, das sich in konsensuellen Entscheidungsprogrammen niederschlägt; zum anderen resultiert die Konfliktausgleichende, bindende Entscheidung aus der vom Berufsbeamtentum zu sichernden interessenneutralen Anwendung dieser Programme.¹⁾ "Die Verpflichtung auf das Gemeinwohl ist dabei das Strukturprinzip, das die Erfüllung dieser Konfliktausgleichsfunktion ermöglicht und garantiert."²⁾ Angesichts der äußerst differenzierten Strukturen moderner Verfassungsstaaten und einem dementsprechend großen Potential konfligierender Umwelterwartungen, mit denen das Staatsverwaltungssystem konfrontiert wird, "spielt ... die Verwaltung als konflikt-ausgleichendes Subsystem eine tragende Rolle."³⁾

Im Verständnis der Systemtheorie ist das Verwaltungssystem mit seinen Umwelten funktional verflochten. Spezielle exekutive Funktionen - bisher wurden die politischen Funktionen der Kontrolle und des Konfliktausgleichs erörtert - konstituieren ein Interaktionsgefüge, das einen Zusammenhang herstellt zwischen den voneinander abgegrenzten Subsystemen des politischen Systems. Basierend auf interdependenten Beziehungen besteht solcher Zusammenhang auch mit dem umfassenderen sozialen System, so daß davon ausgegangen werden kann, Verwaltungstätigkeit zeitigt generelle integrierende Auswirkungen. Zusätzlich zum Inhalt des soziologischen Integrationsbegriffes, der "das Ineinanderfügen und -ordnen von sozialen Beziehungen zwischen Einzelmenschen, Gruppen und Institutionen in einer gegebenen Gesellschaft"⁴⁾ meint, umfaßt der verwaltungswissenschaftliche Integra-

1) Aus empirischen Untersuchungen zu den Beziehungen des Publikums zur öffentlichen Verwaltung folgert Walchshöfer, daß der einzelne Bürger die Konfliktausgleichsfunktion im politischen System kaum erleben kann, "wohl aber vermutet, daß die Verwaltung diese Funktion erfüllt." (Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 376)

2) Ebenda, S. 118

3) Ebenda

4) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, aaO, S. 191

tionsbegriff nach RONNEBERGER "das Moment der Absicht, der planenden Voraussicht. Verwalten zielt seinem Wesen nach auf Ordnung, Einordnung, Unterordnung, jedenfalls auf das Schaffen von Ganzheiten, von Sinnzusammenhängen. Es kommt ein Element ins Spiel, das die Grenze zwischen sozialen und politischen Systemen markiert: der Blick auf die Gesamtheit, auf die Gesamtinteressen, das Streben nach dem Allgemeinen, nach dem Gemeinwohl."¹⁾ Diese sich hier manifestierende, intentionell auf die Zuordnung gesellschaftlicher Vielfalt zu gesellschaftlicher Einheit gerichtete Verwaltungsfunktion gründet sich WALCHSHÖFER zufolge auf zwei aus dem funktionalen Primat der Programmanwendung resultierende wesentliche Prinzipien, auf das "Prinzip der Programmgemäßheit" und das "Prinzip der Umfassendheit".²⁾

Ersteres ist Ausdruck rechtsstaatlicher Grundsätze. Nach Maßgabe von Konditionalprogrammen werden Tatsachen und Sachverhalte behandelt. "Nach dem Plan einer vorgedachten Rechtsordnung" "wird durch Verwalten soziale Wirklichkeit beeinflusst, bestätigt, umgewandelt oder neu geschaffen."³⁾ Mit dieser Auffassung vom Verwaltungshandeln spricht RONNEBERGER die Gebundenheit der Verwaltung an die normativen Programmvorgaben an ("Der Verwaltende verwirklicht das Recht "⁴⁾), zugleich aber greift dieser Verwaltungsbegriff hinaus über traditionelle juristische Denkweise: Ziel des Verwaltenden "kann nicht die formale und buchstabengetreue Durchführung des Gesetzes sein, sondern die Abstimmung der Rechtsregeln mit der sozialen Wirklichkeit."⁵⁾ Ausgerichtet auf das Ziel einer integrierten Gesellschaft bedeutet Verwaltungsintegration ein Einwirken auf die gesellschaftliche Realität

1) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, aaO, S. 188

2) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aaO, S. 120

3) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 191

4) Ebenda

5) Ebenda, S. 192

aufgrund von programmatischen Normvorgaben, bedeutet aber darüber hinaus "alles andere als ein formales Prinzip": Idealtypisch verstanden ist Integration mehr als ein förmliches Zusammenschließen, Einfügen oder Anpassen, mehr als ein organisationstechnischer, mechanischer oder schematischer Vorgang der additiven Vereinigung von Teilen zu einem Ganzen - Integration "zielt auf ein werterfülltes Ordnungsgefüge hin", sie "bedeutet für auseinanderfallende, zerbrechende und 'kranke' Gebilde soviel wie Heilen oder Neubilden, Neuformen und Neubauen."¹⁾ In systemtheoretischer Darstellungsweise, nach der Systeme ein einheitlich geordnetes Ganzes sind und dessen Ordnungsprinzip sich in Strukturen ausdrückt, heißt dieses Erneuern, heißt "Integration dann insbesondere die Fertigkeit dieser Strukturen, umfaßt also sowohl den Vorgang des Integrierens als auch dessen Ergebnis. Tat und Ziel sind eng miteinander verbunden."²⁾

Nach all dem erwächst die integrierende Funktion der Verwaltung aus der Umsetzung vorgegebener Programme in soziale Wirklichkeit; über dieses formelle Anwenden von Rechtsregeln hinaus besagt Verwaltungsintegration aber ein in Programmen nicht gefaßtes eigenständiges Gestalten³⁾, ein Hinwirken auf eine "integere" Gesellschaft, ein erneuerndes Herstellen gesellschaftlicher Einheit aus gesellschaftlicher Vielheit "durch das sinnvolle Zusammenwirken von Anordnungen und Befehlen, durch die ein Insgesamt von Lebenstatbeständen aufeinander bezogen und ineinander verzahnt wird"⁴⁾, wobei Integration ebenso den Vorgang des Ineinanderfügens sozialer Beziehungen meint wie das Ergebnis dieses Vorgangs. Das von WALCHSHÖFER genannte "Prinzip der Umfassendheit" als einer der Komponenten der exekutiven Integrationsfunktion kann mithin aus der Perspektive RONNEBERGERS in-

1) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 193

2) Ebenda

3) Vgl. oben S. 95

4) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 191

haltlich ausgefüllt und dahingehend modifiziert werden, daß über die bloße Anwendung von Konditionalprogrammen hinaus eine den verwaltungswissenschaftlichen Integrationsbegriff prägende eigenständige, gestaltende Tätigkeit der Erneuerung sozialer Strukturen erfolgt.

Die einzelnen Auswirkungen dieses integrierenden Gestaltens hat RONNEBERGER analysiert. Infolge räumlicher Differenzierung des Gesamtsystems öffentlicher Verwaltung in exekutive Subsysteme und die damit begründeten Zuständigkeiten für einzelne Räume des gesellschaftlichen Gesamtgebietes ergeben sich Integrationswirkungen in der Weise, als in den abgegrenzten Verwaltungsbezirken umfassende gebiets-spezifische Kenntnisse über die umweltlichen Gegebenheiten gewonnen und aus dieser Kenntnis heraus die komplexen Sachverhalte in den Umwelten wirklichkeitsnah beurteilt werden können.¹⁾ Die vielfältigen und komplizierten gesellschaftlichen Prozesse, die im gesamten Raum des sozialen Systems ablaufen, werden durch die Schaffung behördlicher Zuständigkeiten und der daraus folgenden Bildung von Teilräumen in Teilprozesse aufgegliedert, die in ihrer Mannigfaltigkeit relativ genau zu identifizieren und zu analysieren sind und sodann mit ihren jeweils spezifischen Aspekten als Subsysteme in den Gesamtzusammenhang des Gesellschaftssystems eingefügt werden können. Räumliche Differenzierung also zum Zwecke der Integration. Innerhalb der durch Zuständigkeiten abgegrenzten Räume ergeben sich durch verwaltungsmäßige Strukturbildung weitere Integrationswirkungen. "Es werden Berechtigungen und Verpflichtungen geschaffen, Abhängigkeiten begründet, Institutionen aufgebaut, Beziehungen hergestellt."²⁾ Im Kondi-

1) Vgl. Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 194

2) Ebenda - Die Bedeutsamkeit der räumlichen Differenzierung in Kompetenzbereiche und des in diesen Bereichen erfolgenden Aufbaus von Strukturen manifestiert sich an dem Faktum, daß in der Bundesrepublik Deutschland, in der mehr als 60 Millionen Menschen leben, die Verwaltung das Zusammenleben der Bevölkerung auf etwa 10 Prozent der Gesamtfläche des Staatsgebietes organisiert. (Vgl. Poller, Arno: Zahlenspiegel der Politik, Bonn 1974, S. 194)

tionalprogramm festgelegte Fakten rufen ebenso festgelegte Folgen hervor. Exekutive Programme zur Behandlung gesellschaftlichen Seins machen soziales Leben kalkulierbar, durch exekutives Handeln - verstanden sowohl als programmgemäßes Verwalten als auch als eigenständiges Gestalten¹⁾ - "werden komplexe Tatbestände des sozialen Lebens geordnet, überschaubar und manipulierbar gemacht. Berechenbarkeit und Rechtssicherheit sind es, die eine Wechselwirkung und Verzahnung der sozialen Einzeltatbestände zu einem System bewirken."²⁾ Die Integrationsfunktion der Verwaltung beruht demnach auf der Konstitution von Beziehungsgefügen zwischen den Elementen des sozialen Systems - zum einen auf der Schaffung von Strukturen innerhalb von Subsystemen, zum anderen auf der Verknüpfung dieser Subsysteme zum Gesellschaftsganzen, dem die Verwaltung damit "zu einem höheren Grade von Stabilität und Geschlossenheit verhelfen" kann.³⁾ Von WALCHSHÖFER als "Prinzip der Umfassendheit" bezeichnet, womit die grundsätzlich gesamtgesellschaftliche Reichweite des Verwaltungshandelns zum Ausdruck gebracht wird, entwickelt die generell gleichartige Programm-anwendung "Symbolkraft im Hinblick auf die Einheit des Gesellschaftsganzen "⁴⁾: "Verwalten kann durch Begründung eines bestimmten Stils und bestimmter Vorbilder des Verhaltens den gesamten kulturellen und geistigen Zuschnitt einer Gesellschaft beeinflussen und bestimmen"⁵⁾

1) Vgl. oben S. 95

2) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aa0, S. 194

3) Ebenda

4) Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform ..., aa0, S. 120 und S. 123

5) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aa0

Bei der Anwendung des Rechts als soziales Gestaltungsmittel, bei der Verwirklichung von Konditionalprogrammen beeinflusst verwaltendes Handeln die gesellschaftliche Realität in zweifacher Hinsicht¹⁾ und stimuliert damit Integrationswirkungen. Durch vollziehende Tätigkeit der Normerfüllung werden überschaubare Einheiten in Form von Subsystemen des sozialen Systems ausdifferenziert, innerhalb dieser Räume integrierende Strukturen aufgebaut und diese strukturierten Teilräume zum übergeordneten Gesellschaftssystem assoziiert, das damit als Ganzheit gefestigt wird. Durch eigenbestimmte Tätigkeit der Normsetzung sind soziale Strukturen und Prozesse vorausschauend zu gestalten im Hinblick auf die ständig wachsende Differenzierung und Komplizierung gesellschaftlichen Seins und dem daraus resultierenden, immer größer werdenden Zwang, einer Tendenz des Auseinanderfallens der sich immer vielgestaltiger darstellenden Gesellschaft entgegenzuwirken. RONNEBERGER hat diesen Sachverhalt im Auge, wenn er sagt, daß Verwaltung im Wege planenden Handelns zur Integration des sozialen Systems beiträgt.²⁾

Auf der Grundlage räumlicher Integration, der Untergliederung des sozialen Systems in Räume und deren Strukturierung also, vollzieht sich sachliche Verwaltungsintegration, die sich auf "das Wie der Verwaltung" bezieht, "das Eingespieltsein der verschiedenen Verwaltungsmaßnahmen aufeinander, die Art und Weise, wie der einzelne mit der Behörde in Kontakt - oder auch in Konflikt - gerät. An ihr erlebt er das Wirksamwerden der Gesetze, die Haltung und Einstellung der Verwaltenden und das Gefüge des Verwaltungsaufbaus."³⁾ Die Festlegung von Verwaltungszuständigkeiten bildet die strukturelle Voraussetzung für die Herstellung eines konkreten Beziehungsgefüges zwischen den Elementen des Gesellschaftssystems und seiner Untergliederungen.

1) Vgl. oben S. 95

2) Vgl. Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 194

3) Ebenda, S. 197

Durch sachliche Integration werden die einzelnen Verwaltungsvorgänge für den Bürger sichtbar und lassen auf diese Weise die obengenannten Integrationswirkungen zum Tragen kommen. Verwaltungsintegration in ihrer räumlichen und ihrer sachlichen Dimension ist aus den vorstehenden Gründen geeignet, zur Schaffung einer integrierten Gesellschaft beizutragen, die nach RONNEBERGER dann verwirklicht ist, wenn die sozialen Beziehungen zwischen den Gliedern des Gesellschaftsganzen "möglichst in Einklang mit den elementaren Lebensbedürfnissen des Zueinander und Miteinander dauerhaft geordnet sind."¹⁾

Als Quintessenz aus den systemtheoretischen Überlegungen läßt sich nun festhalten: Gesellschaftliches Sein besteht aus Handlungen, aus deren Vielfalt sich Zusammenhänge aufbauen, die sich in Form strukturierter Systeme von ihren komplexen Umwelten abgrenzen. Eine Beziehung zwischen den solchermaßen entstehenden Systemen kommt zustande durch funktionale System-Umwelt-Verflechtungen, die die gesellschaftlichen Subsysteme verknüpfen. Da auf diese Weise der Gesamtzusammenhang des sozialen Systems hergestellt wird, rücken die Leistungen des Systems für seine Umwelten, die Funktionen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Nach einem Exkurs, der den Inhalt des Funktionsbegriffes durch Gegenüberstellung zum Begriff der Aufgabe als Aktivitätspotential charakterisierte, das primäre und sekundäre Handlungsfolgen zeitigt, wurde die zentrale Funktion öffentlicher Verwaltung, die in der Herstellung bindender Entscheidungen liegt, aufgefächert in speziellere exekutive Funktionen: Politische Funktion der Kontrolle ebenso der Legitimität wie der Praktikabilität der Entscheidungsprogramme, Konfliktausgleichsfunktion durch die Verbindlichkeit der Verwaltungsentscheidungen, Integrationsfunktion in bezug auf das soziale System durch Schaffung eines Beziehungsgefüges zwischen den vielfältigen Elementen des Gesellschaftsganzen. Diese speziellen politischen und sozialen Funktionen der Verwaltung werden hinsichtlich

1) Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aaO, S. 198

ihrer aufgezeigten, idealtypisch dargestellten Handlungsfolgen
- gemäß der Problemstellung im Hinblick auf ihren Beitrag zur Konfliktbewältigung - ins Verhältnis zum Beispiel praktischen Verwaltungshandelns zu setzen sein.

2. Planende öffentliche Verwaltung

a. Rolle der öffentlichen Verwaltung im Planungsprozeß

Die Ubiquität der Planung, von der die Rede war¹⁾, zeigt sich in besonderem Maße im Bereich verwaltenden Handelns. Zwei wesentliche Aspekte begründen die bedeutende Rolle der Verwaltung im Planungsprozeß: Einmal sind es die Umwelten des Verwaltungssystems, zum anderen ist es die moderne Auffassung vom Verwaltungshandeln, die als Ursache des hohen Stellenwertes planender Verwaltungstätigkeit gelten. Was die Umwelten des Systems öffentlicher Verwaltung betrifft, so determinieren der soziale Wandel in seinen Teilentwicklungen und seinen gesellschaftlichen Auswirkungen die Gesellschaft der Gegenwart²⁾; die gewandelten Subsysteme des sozialen Systems wiederum bringen neue Herausforderungen an das Verwaltungssystem mit sich - insbesondere auf dem Gebiet der Planung. "Die moderne Planung bezieht ihren Sinn und ihre Rechtfertigung aus der Mobilität der öffentlichen und gesellschaftlichen Zustände als Folge des technischen Prozesses. Der Plan ist das Mittel, Richtung und Bahn künftiger Entwicklungen festzulegen und die staatlichen Mittel im Sinne dieser Zielsetzung einzusetzen" (FORSTHOFF)³⁾. Notwendigkeit und Bedeutsamkeit verwal- tungsmäßiger Zukunftsgestaltung gründen sich auch nach Adolf THEIS auf den beschleunigten Wandel kultureller, sozialer, technischer und ökonomischer Bedingungen der menschlichen Existenz.⁴⁾ ELLWEIN⁵⁾ sieht ebenso wie SCHARPF⁶⁾ in der Fähigkeit zur aktiven Gestaltung

1) Vgl. oben S. 23 ff

2) Vgl. oben S. 89 ff

3) Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft, aaO, S. 115

4) Vgl. Theis, Adolf: Stand und Überlegungen zur Regierungsreform im Bund, aaO, S. 75

5) Vgl. Ellwein, Thomas: Probleme der Regierungsreform in Bonn, in: Politische Vierteljahresschrift, 9. Jahrgang, Heft 2, Juni 1968, S. 253

6) Vgl. Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß, aaO, S. 170

der gesellschaftlichen Prozesse ein zentrales Kriterium der Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Initiiert von den gewandelten Umwelten und damit den Erwartungen aus den Umwelten haben sich die planenden Funktionen des Verwaltungssystems ausgeweitet und der Rolle öffentlicher Verwaltung im Planungsprozeß großes Gewicht beigemessen.

Was die Auffassung modernen Verwaltungshandelns betrifft, so ist dieses Handeln zwei Kategorien zuzuordnen, von denen beide Aufgaben und Funktionen der Planung zum Inhalt haben. Wenn man generell davon sprechen kann, daß Verwaltung eng mit Planung verbunden ist¹⁾, daß planendes Denken in der Verwaltung zunimmt mit dem Wandel von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung²⁾, dann läßt sich speziell an den beiden Elementen des Verwaltungsbegriffes die Bedeutung planender Verwaltungstätigkeit veranschaulichen: Verwaltung im Sinne eigentlichen Vollziehens vorgegebener Normen kann die Anwendung von Rechtsvorschriften, zum Beispiel die Umsetzung von Planungsgesetzen in soziale Wirklichkeit bedeuten³⁾; Planung der Verwaltung aber auch in Form eigenbestimmten Gestaltens, in Form eigenständiger Beteiligung am Planungsprozeß durch innovative Tätigkeit der Schaffung von Bedingungen für

1) Vgl. Ronneberger, Franz: Die Integrationsfunktion ..., aa0, S. 194 - Ernst Forsthoff stellt an die Verwaltung die Forderung umfassender Planung und Lenkung. (Vgl. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aa0, S. 3) - An anderer Stelle wird die Verwaltung als "vorwiegendes Aktionssubjekt der Planung" bezeichnet. (Noack, Paul, Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, aa0, S. 232) - Am Beispiel der von Colm und Musgrave genannten fünf Verwaltungsfunktionen, nämlich Ordnungs-, Funktions-, Dienstleistungs-, Redistributions- und Entwicklungsfunktion läßt sich nachweisen, daß alle diese Funktionen planendes Verwaltungshandeln beinhalten. (Vgl. Wittkämper, Gerhard: Analyse und Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, aa0, S. 18 f)

2) Vgl. Ronneberger, Franz: Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, aa0, S. 162 - Vgl. auch oben S. 92

3) Vgl. für diesen Zusammenhang die Ausführungen zum institutionellen Planungsbegriff. (Oben S. 56 ff)

sozioökonomisches Handeln¹⁾, durch selbständiges Setzen von Entscheidungsprämissen.²⁾ Das Verwaltungsverständnis des modernen Staates ist mithin ebenso maßgebend für die zentrale Rolle der Verwaltung im Planungsprozeß wie die gewandelten Umweltbedingungen des Verwaltungssystems.

b. Raumplanung

Veränderte demographische, soziale, ökonomische, technologische und ökologische Rahmenbedingungen der Gesellschaft zeitigten Auswirkungen auf die Raumstruktur des sozialen Systems.³⁾ Viele Verwaltungstätigkeiten sind daher "raumbedeutsam" - heutige Verwaltung ist in hohem Maße raumbezogen und nicht mehr ortsbezogen; großräumige Verwaltungszusammenhänge, Raumordnung, Landes- und Kommunalplanung haben große Bedeutung erlangt.⁴⁾

Die Ziele der Raumplanung leiten sich ab aus dem Prinzip, nicht nur den Gebrauch des Raumes für die Zukunft festzulegen, sondern durch

1) "Ohne öffentliche Verwaltung würde Gesetzgebung ins Leere laufen, gleichviel ob die öffentliche Verwaltung gesetzgebundene Verwaltung ist oder ob sie einen gesetzlich ungedeckten Ermessensspielraum hat. In keinem Falle ist Verwaltung ohne Ermessen denkbar. Tatsächlich bedeutet Verwalten in jedem Falle auch Gestalten Öffentliche Verwaltung wirkt innovativ ... vor allem ... durch Planung, z. B. Stadt- und Regionalplanung." (Ronneberger, Franz: Der Staat des 19. Jahrhunderts als Innovator, aaO, S. 88 f)

2) Vgl. oben S. 56

3) Vgl. der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Beirat für Raumordnung: Empfehlungen vom 16. 6. 1976, S. 9

4) Vgl. etwa Thieme, Werner: Verwaltungslehre, Köln-Bonn-Berlin-München 1967, S. 123; vgl. Beer, Rüdiger Robert: Die Gemeinde, Grundriß der Kommunalpolitik, München 1970, S. 133 ff - Einen Überblick über die historische Entwicklung der Raumplanung gibt Alexander von Hesler. (Vgl. Hesler, Alexander von: Fragen der Regionalplanung an die Wissenschaft, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1971, S. 39 ff)

räumliche Planung einen sozialen und kulturellen Prozeß zu ermöglichen, für den das räumliche Milieu geeignet ist und in dem dieser Prozeß fruchtbaren Boden findet.¹⁾ Das Bundesraumordnungsprogramm konkretisiert dieses Prinzip in Form zweier grundsätzlicher Ziele der Raumplanung: "Chancengleichheit und gleichwertige Lebensbedingungen" und "Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen".²⁾ Wenn es auch nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein kann, der Anwendung solcher Normen in der Verwaltungspraxis nachzugehen, so können die folgenden Überlegungen doch im Kontext dieser aufgezeigten Grundsätze gesehen werden. Orientierungspunkt kann dabei NIEMEIERs Aussage sein, wonach das generelle Ziel einer Raumplanung darin liegen sollte, den Menschen in der Gesellschaft dadurch gut und gern leben zu lassen, daß die Bedingungen dieses Lebens in Gesellschaft, Raum und Zeit den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechen.³⁾ "Raumplanung" ist somit eine auf das Ziel einer bestimmten "Raumordnung" gerichtete Zukunftsgestaltung. "Raumordnung" bedeutet sowohl die Tätigkeit der Ordnung des Raumes, bedeutet aber auch einen Zustand, nämlich das Resultat der ordnenden Tätigkeit. "Raum" ist mehr als ein Stück Erdoberfläche, er ist physische Umwelt und zugleich sozioökonomische Grundbedingung des Lebens in Gesellschaft.

-
- 1) Vgl. Drost, J. C. H.: Integrationsprobleme in der Praxis der Regionalplanung, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1971, S. 31
 - 2) Vgl. § 1 und § 2 des Raumordnungsgesetzes vom 8. 4. 1965, Bundesgesetzblatt I S. 306, Bundesgesetzblatt III, S. 2300 - 1; Kritisch dazu Albert Nouvortne: Die genannten Grundsätze der Raumordnung "schaffen kein neues Staatsziel", sie "sagen im Grunde nur Selbstverständliches über die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates durch Verbesserung der räumlichen Struktur." (Nouvortne, Albert: Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, S. 40)
 - 3) Vgl. Niemeier, Hans-Gerhart: Entwicklungsplanung als politisches und administratives Integrationsinstrument, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1971, S. 20

In die Funktionen und Aufgaben der Raumplanung teilen sich Bund, Länder und Gemeinden. Dieser staatlichen Stufung gemäß ist der Bund Träger raumplanerischer Maßnahmen, der im Blick auf das Gesamtstaatsgebiet grundsätzliche und allgemeine Planfestsetzungen trifft. Die Länder gelten als die eigentlichen Träger der Raumplanung, nehmen eine Gliederung in Planungsregionen vor und tragen die Verantwortung für das planerische Gesamtkonzept. Die Bodennutzung direkt und im Detail betreffende Planungsfunktion wie beispielsweise die Flächennutzungsplanung ist auf Ebene der Gemeinde wahrzunehmen.¹⁾

c. Verwaltungswissenschaftliche Planungskonzepte

Infolge der permanent zunehmenden Komplexität des sozialen Systems und seiner Glieder wächst die Schwierigkeit, gesellschaftliche Prozesse zu organisieren, zu steuern. Schlägt sich diese immer größer werdende Organisationsbedürftigkeit in der Intensivierung verwaltender Tätigkeit und deren steigender Relevanz für die Problemlösungen des politischen Systems nieder, so wird zugleich deutlich, daß die Verwaltung ihre komplizierten Aufgabenstellungen ohne wissenschaftliche Hilfeleistung kaum zu bewältigen in der Lage ist. Hatte Arnold KÖTTGEN am Beginn des vergangenen Dezenniums auf das Ausbleiben der erforderlichen wissenschaftlichen Vorarbeiten speziell auch für die Probleme der Raumplanung verwiesen²⁾, gleichzeitig aber davor gewarnt, mit "dem Petitum 'Verwissenschaftlichung der Verwaltung'" die Erwartung zu verbinden, "daß sich das Leitbild einer in nie geahnter Weise beherrschten Natur auf die Welt des Humanen erstrecken lasse", daß "Abläufe der Verwaltung unter wissenschaftliche Kontrolle gebracht werden, um sie künftig mit Hilfe wissenschaftlicher Methoden

1) Detaillierte Ausführungen zu Organisation und Instrumenten der Raumplanung macht Buchsbaum. (Vgl. Buchsbaum, Richard: Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, 1976, S. 263 ff)

2) Vgl. Köttgen, Arnold: Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1962, S. 6

steuern zu können"¹⁾, so hat sich das Forschungsinteresse an Verwaltungsproblemen ebenso wie an exekutiven Planungsproblemen in den letzten Jahren zwar beträchtlich verstärkt, was aber die Befürchtung KÖTTGENs betrifft, die Sozialwissenschaft könnte Mittel zur umfassenden, der Einflußnahme der Naturwissenschaft auf ihre Forschungsobjekte gleichenden Beherrschung der Gesellschaft und ihrer Prozesse bereitstellen, so lassen sich gerade auf dem Gebiet der Planung Beispiele sozialwissenschaftlicher Theorien nennen, die solche Mittel vorlegen.²⁾ Wird der Wissenschaft die Aufgabe zugewiesen, zur Planung erforderliches Datenmaterial zur Verfügung zu stellen, um den objektiven und rationalen Gehalt sozialer Zukunftsgestaltung zu erhöhen³⁾, so zielen die Forschungsrichtungen auf zwei extreme Positionen, von denen eine als systemorientiert, die andere als problemorientiert charakterisiert werden kann.

Von generellen Gefahren des "Makroplanes als reines Produkt der reinen Rationalität" "als Ausfluß rein rational-planerischen Denkens" war die Rede.⁴⁾ Die bisher offengebliebene Frage nach der Konstruierbarkeit eines systematischen, einheitlichen Zielsystems gesellschaftlicher Gestaltung kann mit STORBECK beantwortet werden, der die Bedingungen für ein derartiges Zielsystem nennt und die Chancen zu dessen Verwirklichung untersucht. STORBECK nennt die Widerspruchsfreiheit, die transitive, auf ein gemeinsames Oberziel bezogene Anordnung der Ziele als die erste, die sachliche, zeitliche und räumliche Geschlossenheit der systematisch angeordneten Ziele als die zweite essentielle Voraussetzung eines homogenen Ziel-Mittel-Systems: Demgemäß "können nur die widerspruchsfreie Ableitung einer Folge von

1) Köttgen, Arnold: Die Gemeinde als Gegenstand ..., aaO, S. 13

2) Vgl. oben S. 13

3) Vgl. oben S. 11

4) Vgl. oben S. 13 ff

Zielen aus einem Oberziel und die eindeutige Zuordnung der Instrumente auf das Oberziel eine Konzeption als Grundlage der rationalen Koordinierung politischer Entscheidungen und Aktivitäten herstellen."¹⁾ Neben den begrenzten Möglichkeiten der Wissenschaft, die für soziale Planung in großem Maßstab erforderlichen Informationen über die vielfältigen gesellschaftlichen Zusammenhänge zu liefern²⁾, läßt sich gegen die Konzipierung eines universellen politischen Zielsystems einwenden, daß die dafür notwendige Festsetzung eines obersten, endgültigen Zieles allen politischen Handelns und "die 'vollkommene' Voraussicht aller Implikationen der Realisierung dieses Systems" wirklichkeitsfremd und unerfüllbar ist.³⁾ "Die Wirklichkeit der Gesellschaft steht ... im Gegensatz zu einer verbindlichen Zielhierarchie, solange der Pluralismus der Handlungsziele und Wertvorstellungen (im Original kursiv - Verf.) als wesentliche Grundlage der sozialen Handlungsfreiheit selbst gültiges Ziel ist."⁴⁾ Die Bedingungen der liberalen Demokratie und der pluralistischen Gesellschaft stehen im Gegensatz zu einem umfassenden Wert- und Zielsystem, mit dem alle Elemente des sozialen Systems konvergieren. Ein Konfliktlösungsmechanismus, der die divergierenden Ziele und Interessen der Glieder der Gesellschaft im Wege des Kompromisses ausgleichen soll, ist in zentralen Planungssystemen nicht denkbar, da im Plan die sozialen Konflikte bereits "gelöst" sind. Wenn wie im gegebenen Gesellschaftssystem der Wert- und Interessenpluralismus die Inhalte und Bezugspunkte gesellschaftspolitischer Zielsetzungen bestimmt, ist die Erstellung eines durchgängigen, generellen Ziel-Mittel-Systems zu sozialer Gestaltung, ist totale Planung nicht möglich, da sie die Auflösung der pluralistischen Gesellschaft voraussetzen würde und die Gefahr des Tota-

1) Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, aaO, S. 67

2) Vgl. oben S. 16 f

3) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme aaO, S. 68

4) Ebenda, S. 68

litarismus beinhaltet.¹⁾ Die grundsätzliche Überzeugung von Golo MANN, wonach Allplanung der Erhaltung menschlicher Grundrechte widerspricht²⁾, kann konkretisiert und unterstrichen werden durch die aufgezeigte Kritik an totalen Planungssystemen, denen die Bedingungen des gegebenen politischen Systems insoweit entgegenstehen, als solche Planungssysteme die Gefahr beinhalten, Lösungen sozialen Konfliktes manipulativ herbeizuführen unter Ausschaltung pluralistischer, konsensbildender Mechanismen.

Aufbauend auf der Konsequenz umfassender Planungssysteme, "daß die zu planenden sozioökonomischen Probleme meist nur in veränderter Form als Folgeprobleme staatlicher Planung wieder auftreten und so eine permanente Problemverschiebung ohne wirkliche Kausaltherapie der diese Probleme generierenden Systemstrukturen stattfindet"³⁾, sind systemorientierte Planungskonzepte nach NASCHOLD "zum Scheitern verurteilt".⁴⁾ Begründet wird diese Haltung auf folgende Weise: "Planungssysteme erzeugen tendenziell mehr informationelle Komplexität und Kompliziertheit, als sie reduzieren können; - Planungssysteme führen tendenziell zu intensiveren Konflikten, als politisch 'durchzustehen' sind; - Planungssysteme erfordern tendenziell politische Partizipation, die sich jedoch gegenläufig autonomisieren kann."⁵⁾

Aus der Erkenntnis der "tendenziellen Unmöglichkeit" des Aufbaus totaler Planungskonzepte aus Gründen materieller, struktureller und funktioneller Grenzen derartiger systemorientierter politischer Prob-

1) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aaO, S. 69

2) Vgl. Mann, Golo: Wieviel Zukunft läßt sich planen?, aaO, S. 47

3) Naschold, Frieder: Gesellschaftsreform und politische Planung, aaO, S. 86

4) Ebenda, S. 94

5) Naschold, Frieder: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 49

lemlösungsstrategien und der Notwendigkeit, die Steuerungskapazität des politischen Systems zu erhöhen¹⁾, befürwortet NASCHOLD den Ansatz der Planungsforschung an der Lösung einzelner Planungsaufgaben oder Aufgabenbereiche.²⁾ Die Ablehnung eines Planungssystems in Form eines einheitlichen und umfassenden Ziel-Wert-Systems ist damit nicht gleichbedeutend mit der Ablehnung jeglichen planenden Handelns; vielmehr führt die aufgezeigte Problematik des Planes als durchgängiges Ordnungsprinzip bei gleichzeitiger Einsicht in die Notwendigkeit sozialer Zukunftsgestaltung zur Planung "in kleinerem Maßstab", zum problemorientierten Ansatz als dem anderen Extrem der Ausgangspositionen sozialwissenschaftlicher Theoriebildung.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung um systemorientierten oder problemorientierten Ansatz bei Planungskonzepten ist, wie die Literatur zeigt, von enormer Bedeutung. Als Beispiel dafür mag die Polemik zwischen Frido WAGENER und Gerhard WEGENER über Fragen der Verwaltungsplanung gelten. WAGENER hatte aus dem Vorhandensein einer kaum übersehbaren Zahl von Planungen der Verwaltung ("Wir haben zwar keine Planwirtschaft, offenbar aber eine Plänewirtschaft"³⁾) und der Sorge um die zunehmende Verflechtung zwischen Zentralstaat, Gliedstaaten und Gemeinden zu einem Planungs-, Finanzierungs- und Entscheidungsverbund ("Gefahr einer imperialistisch wirkenden, sektoralen Verbundplanung"⁴⁾) die Notwendigkeit einer horizontalen Planung, einer integrierten Entwicklungsplanung aller wichtigen staatlichen und kommunalen Einheiten der öffentlichen Verwaltung abgeleitet; die These "Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung" aufgestellt und die Entwicklungsplanung in der von ihm definierten Be-

1) Vgl. Naschold, Frieder: Gesellschaftsreform ..., aa0, S. 95

2) Vgl. derselbe: Zur Politik und Ökonomie ..., aa0, S. 26

3) Wagener, Frido: Unordnung ist der Preis der Freiheit, aa0, S. 6 - Vgl. dazu auch: Harms, Albert: Jeder plant für sich allein, Bund, Länder und Gemeinden durchkreuzen gegenseitig ihre Standortpolitik, in: Die Zeit, Nr. 2, 3. 1. 1975, S. 26

4) Wagener, Frido: Unordnung ist der Preis der Freiheit, aa0

deutung "als das wirksamere Instrument zur Globalsteuerung der Umwelt" bezeichnet.¹⁾

WEGENER reagierte auf diese Auffassung WAGENERs mit heftiger Kritik. Er warf WAGENER "Aversionen gegenüber dem Recht" vor und gar eine "Attacke gegen die Gesetze", "deren Folgen man in der DDR besichtigen kann."²⁾ Der mit solch massiven Vorhaltungen versehenen WAGENERschen Entwicklungsplanung begegnete WEGENER mit seiner Konzeption: "Aufgabenplanung, Planung von Aufgaben und Planung ihrer Erfüllung könnte Möglichkeiten ergeben, die vom Recht weitgehend unabhängig konzipierte Entwicklungsplanung noch mehr in den nur politischen oder nur ökonomischen Bereich hineinzutragen oder aber zu ihrer problemorientierten Reduktion beizutragen."³⁾ WEGENER sieht seine Konzeption der Aufgabenplanung sowohl verwendbar als Rahmensetzung, als Zielplanung für globale, inkrementale Konzepte, als auch für konkret detaillierte Aufgabenerfüllung - "in der Konzeption der Aufgabenplanung liegt die Chance einer ziel- und maßnahmeorientierten Planung der Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Sie würde nicht jedes Bedürfnis und jedes politische Ziel erfüllen können, sondern bedürfte der rechtlichen und politischen Legitimation. Sie entspräche in dieser Mischform den aktuellsten Erkenntnissen der staats-, verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Einordnungsversuche der Planung zwischen Parlament und Regierung sowie des Planes zwischen Norm und Verwaltungsakt aber innerhalb der Prinzipien des sozialen Rechtsstaates."⁴⁾ Dieses Planungsverständnis WEGENERs deckt sich mit den bisherigen Überlegungen zum Planungsbegriff ("Institutionelle Pla-

1) Vgl. Wagener, Frido: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1970, S. 98

2) Wegener, Gerhard: Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jahrgang, Heft 11, 1975, S. 365

3) Ebenda, S. 367

4) Ebenda, S. 369 f

nungsauffassung"; "... die gegebene Rechtsordnung als Ausgangspunkt und Begrenzung planenden Handelns"¹⁾) ebenso wie zum Verständnis des Verwaltungshandelns.²⁾ Der problemorientierte Ansatz, dessen Eigenschaft zur Lösung von Planungsaufgaben unter den gegebenen Bedingungen des Gesellschaftssystems sich erwiesen hatte, wird auch von WEGENER befürwortet. Nicht allumfassende, systemorientierte Planung, sondern "Aufgabenplanung, die auf Problembereiche und konkrete staatliche Aufgaben im Sinne sozial- und rechtsstaatlicher Gesellschaftsauffassungen zu beschränken ist."³⁾

WEGENER war mit seiner Forderung "von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung" der These WAGENERs, die gerade umgekehrt "von der Aufgabenplanung zur Entwicklungsplanung" lautet, entgegengetreten. Trotz ihres auf den ersten Blick antinomischen Charakters ist die Auffassung WAGENERs für die weitere Diskussion der verwaltungswissenschaftlichen Planungskonzepte von Interesse. Dies zunächst aus dem Grunde, als daraus die Signifikanz der Unterscheidung in problem- und systemorientierte Planung sehr deutlich wird. Wird WAGENERs Ansatz genauerer Betrachtung unterzogen, so erweist sich, daß auch seine Theorie systemorientiertes Planen im Sinne totaler Festlegung allen zukünftigen gesellschaftlichen Seins entschieden ablehnt und sich damit die genannten Vorwürfe WEGENERs als unnötige Unterstellungen darstellen. Aufgrund WAGENERs Bestimmung der Begrif-

1) Vgl. oben S. 56 ff

2) Vgl. oben S. 93 ff

3) Wegener, Gerhard: Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, in: Die Verwaltung, 9. Band, 1976, Heft 1, S. 43 - Moderne Verwaltungswissenschaft bietet auf diese Weise Entscheidungsmethoden, die auf der Prämisse der "kalkulierten Vereinfachung" im Sinne des Luhmannschen Postulates einer "Reduktion von Komplexität" beruht. (Vgl. ebenda)

fe im Bereich öffentlichen Planungswesens¹⁾ läßt sich erkennen, daß Entwicklungsplanung zur "Globalsteuerung der Umwelt" keineswegs sozialistisches Totalplanen im Sinne der Verplanung aller Lebensbereiche meint, sondern mit dieser Planungskonzeption nur die jeweils auf Ebene des Bundes, der Länder und Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben erfaßt werden sollen, die Planintensität aller Entwicklungsplanung immer rahmenartig bleiben und keine hierarchische Vollharmonisierung angestrebt werden soll.²⁾ Mit der Bemerkung, daß "Entwicklungsplanungen ... auch nicht annähernd die Dichte von Fachplanungen oder raumbezogenen Planungen haben" dürfen³⁾, unterstreicht WAGENER noch-

1) "Raumplanung" oder "räumliche Planung", die im Bundesbaugesetz, in Landesplanungsgesetzen und im Raumordnungsgesetz umfassend geregelt ist, ist gebietsbezogene Planung in Form eines Verfahrens der Festlegung der Nutzung der Erdoberfläche, wobei Bauleitpläne, landesplanerische Programme und das Bundesraumordnungsprogramm als Planungsinstrumente fungieren; "Entwicklungsplanung", die Wagener "in Anlehnung an das Haushaltsgrundsätzegesetz" in einem "Planungsgrundsatzgesetz" geregelt und von einem "Planungshof" nach dem Vorbild des Rechnungshofes überwacht sehen will, gilt als rahmenartige Raum-, Zeit- und Ressourcenfestlegung, die "für jede Haupteinheit der öffentlichen Verwaltung mittel- bis langfristige Ziel- und Maßnahmevorstellungen enthalten, alle wesentlichen Tätigkeiten miteinander abstimmen" und auf diese Weise die Funktion eines überwölbenden, vorwiegend politischen Steuerungs- und Koordinierungsinstrumentes erhalten soll; "Aufgabenplanung" schließlich soll ebenfalls rahmenartige Planung sein, die Richtliniencharakter hat und die "allgemeine Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sachlichen Mittel" festlegt. (Vgl. Wagener, Frido: Erwiderung (zu: Wegener, Gerhard: Von der Entwicklungsplanung ..., aa0), in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jahrgang, Heft 11, 1975, S. 370 ff)

2) Vgl. Wagener, Frido: Erwiderung ..., aa0, S. 372 f - Seine ablehnende Haltung gegenüber Konzepten der gesellschaftlichen Gesamtplanung betont Wagener durch seine Feststellung, Planungen würden aus Gründen ihrer nicht hierarchisch voll harmonisierten Zuordnung nur zum Teil verwirklicht werden können, daß man aber "mit diesem Schuß 'Unordnung' Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems erkaufte. Ein tolerierbares Maß an Unordnung ist als Preis politischer Freiheit hinzunehmen." (Wagener, Frido: Unordnung ist der Preis der Freiheit, aa0)

3) Wagener, Frido: Erwiderung ..., aa0, S. 372

mals seine Absage an systemorientiertes Planen im Sinne allumfassender Totalplanung.

Aus der Kontroverse WEGENER/WAGENER lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen: Beide Ansätze gehen von den Normen des sozialen Rechtsstaates aus und beziehen von daher ihre Legitimität. Während sich WEGENER grundsätzlich gegen jedes einheitliche, das Gesellschaftsganze umfassend gestaltende Planen stellt und systemorientierte Planungsansätze desavouiert, arbeitet WAGENER mit solchen Ansätzen und zeigt damit Möglichkeiten auf, wie weit unter den Bedingungen der gegebenen Gesellschaftsordnung systematisches, koordiniertes Planen gehen kann und bei Einsicht in die erforderliche horizontale Integration der zahlreichen Planungen von Planungsträgern auf den verschiedenen Ebenen auch gehen sollte. WAGENER zeigt mit seiner Vorstellung einer Entwicklungsplanung den theoretischen Rahmen auf für planendes Verwaltungshandeln - WEGENER weist einen Weg, wie in einem derartigen Rahmen praktische Planung realisiert werden kann.

Gegenüber dem "unmöglichen Ideal" vollkommener Rationalität, gegenüber einer einheitlichen Wert- und Zielordnung eines totalen Planungssystems "haben die Politikwissenschaft und die Verwaltungswissenschaft Anlaß, gerade die Möglichkeiten begrenzter Planung als Forschungsthema zu wählen" (SCHARPF).¹⁾ Wenn sich bei der bisherigen Erörterung verwaltungswissenschaftlicher Planungskonzepte der problemorientierte Ansatz unter den gestellten Bedingungen im Vergleich zu systemorientierter Lösung von Planungsproblemen als generell besser geeignet erwiesen hat, so lassen sich mit STORBECK die Vorteile nennen, die ein Ausgehen von begrenzten Problemstellungen erbringen kann. Durch die Ausgrenzung eines Problemles oder eines Problembereiches aus der Masse der zu bewältigenden Probleme können die zur Verfügung stehenden Mittel gezielt zur Lösung dieses begrenzten Problems eingesetzt und die Maßnahmen zur Problemlösung auf mögliche Durchfüh-

1) Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß, aaO, S. 180

runghemmungen hin überprüft werden.¹⁾ Bei entsprechend geringem Problemmumfang ist jedes historisch-konkrete Problem der Gesellschaftspolitik isoliert, also abgetrennt von seinen Bezügen zu anderen Problemen, lösbar unter der Bedingung ausreichender Information über die das Problem enthaltende Situation, über die Zielsetzung zu seiner Bewältigung und die Wirkungen der problemlösenden Maßnahmen²⁾. Durch Einzellösungen, durch Konzentrierung auf Schwierigkeiten mit der jeweils höchsten Priorität kann sukzessive eine Verbesserung der gesellschaftlichen Umstände erreicht werden.³⁾ Auf diese Weise vermögen auch die in Gegensatz zu dem von vorn herein auf eine "Gesamtlösung" angelegten systemorientierten Ansatz partielle Einzellösungen in ihrer Summe letztendlich eine umfassende Antwort auf gesellschaftliche Fragen zu geben. "Wegen ihrer isolierten Beurteilung und Durchführung werden die einzelnen Maßnahmen der problemorientierten Politik ... weniger risikoreich sein als totale Ordnungsentwürfe."⁴⁾ Dies erklärt sich daraus, daß Fehlschläge politischer Projekte limitierte, eben auf dieses eine Projekt begrenzte Auswirkungen mit sich bringen. Als weiteren Vorzug der Einzellösung nennt STORBECK deren Anpassungsfähigkeit.⁵⁾ Ein relativ kleiner Umfang der Problemstellung ermöglicht entsprechend geringen Aufwand einer Modifizierung des Lösungskonzeptes nach den veränderten Gegebenheiten im Gestaltungsbereich. "Schließlich schafft die Beschränkung auf die engere Problemstellung eine Basis zur Versachlichung politischer Entscheidungen durch die Möglichkeit aller das engere Problem direkt betreffenden Argumente und damit die Chance zum Abschluß 'vernünftiger Kom-

1) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aa0, S. 63;
vgl. auch oben S. 20 ff: Kritische Felder planenden Handelns.

2) Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aa0, S. 69

3) Vgl. ebenda, S. 70

4) Ebenda

5) Vgl. ebenda

promisse'."1) Durch den begrenzten Umfang eines Problembereiches wird dieser Bereich für den einzelnen Bürger und seine Gruppen überschaubar und damit beurteilbar gemacht, die beteiligten Interessen sowie deren Konflikte werden sichtbar und "die damit erreichbare Überschaubarkeit des unmittelbaren Konfliktfeldes ermöglicht eine sachbezogene Überprüfung der Entscheidungsargumente und damit deren Annäherung."2)

Nach allem hat sich die Brauchbarkeit des problemorientierten Ansatzes zur Bewältigung von Gestaltungsproblemen erwiesen. Zu berücksichtigen bleibt jedoch, daß das einzelne Problem bzw. der einzelne Problembereich zum Zwecke der Problemlösung aus dem Gesamtzusammenhang gesellschaftlicher Problematik herausgelöst wurde. Es bedarf daher übergeordneter Ziel- und Wertvorstellungen, auf die das Einzelproblem und seine Lösung zu beziehen ist. Im gegebenen politischen System bestehen diese Bezugspunkte in den Strukturen und Institutionen der pluralistischen Gesellschaft und der liberalen Demokratie, die den Rahmen des politischen Prozesses fixieren, ohne den Prozeß selbst in seinem Ablauf zu determinieren, die die Ziele der Gesellschaftsgestaltung vorgeben, ohne jeden Schritt zur Erreichung dieser Ziele vorzuschreiben.³⁾

Was die gesellschaftliche Planung, der Problemstellung der vorliegenden Arbeit gemäß die Planung öffentlicher Verwaltung als Beitrag zur Bewältigung sozialer Konflikte betrifft, so sollen die Ergebnisse der theoretischen Überlegungen zur Ermöglichung und Beschränkung rationaler gesellschaftlicher Gestaltung, zu den Grundlagen planenden Handelns, zum sozialen Konflikt und zu Wesen, Begriff und den

1) Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme ..., aaO, S. 70

2) Ebenda

3) Vgl. oben S. 60

Funktionen der Verwaltung, speziell planender Verwaltung und deren wissenschaftlichen Konzeptionen am Beispiel praktischer Verwaltungsplanung überprüft werden.

B. Fragen an die Praxis

"Wissenschaft bedeutet, daß man in kritischer Besinnung ein Objekt aus dem Kontinuum der Erfahrungen ausgliedert und es dem System der kritisch geordneten Erkenntnisse wieder eingliedert."¹⁾ Ein solches Ausgliedern geschieht zunächst im Wege der Problemstellung, der Festlegung des Gegenstandes wissenschaftlicher Tätigkeit. Aus dieser Bestimmung des Forschungsobjektes ergeben sich verschiedene Perspektiven zur Problemlösung. Zuerst sind vorliegende Erkenntnisse in Betracht zu ziehen, Aussagen der Wissenschaft, die mit dem Objekt unter ähnlichen Aufgabenstellungen beschäftigt war. Zu diesen theoretischen Aussagen des problemspezifischen Teiles der Wissenswelt sind im Zusammenhang mit diesen existenten Erkenntnissen Überlegungen zum Thema anzustellen, Ableitungen zu generieren, gedankliche Lösungsversuche zur Problemlösung zu bewerkstelligen. Die auf diese Weise gewonnenen Aussagen über Begriffe, Kategorien oder Grundsätze zum Forschungsgegenstand können erst dann "dem System der kritisch geordneten Erkenntnisse wieder eingegliedert" werden, wenn sie "in kritischer Überprüfung" am Beispiel der Praxis relativiert sind. Die Praxis ist Ausführung, Umsetzung der Theorie in Realität; sie ist "Prüfstein" wissenschaftlicher Aussagen und damit ihr Kriterium - theoretische Problemlösung erhält ihre Relevanz aus praktischer Überprüfbarkeit.

Auf den Gegenstand dieser Untersuchung bezogen bedeuten diese Grundsätze, daß nach solchen Elementen der Planungs- und Konfliktbehandlungs-Prozesse gesucht werden muß, die sich an der Praxis messen lassen können. Weit davon entfernt, mit den vorstehenden theoretischen Überlegungen eine geschlossene Theorie der Konfliktbewältigung durch Planung aufgestellt zu haben und beim gegenwärtigen Forschungsstand entwickeln zu können, müssen wir uns damit begnügen, für einige theo-

1) Von der Gablentz, Otto Heinrich: Sache und Methode der Politischen Wissenschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/1969, S. 486

retische Annahmen in der Wirklichkeit Entsprechungen und Belege zu finden. Um diese Absicht verwirklichen zu können, sei zunächst versucht, die erarbeiteten Erkenntnisse zusammenhängend in der Gestalt von Fragen an die Praxis aufzubereiten. Daran kann sich dann die Analyse des als Fallbeispiel ausgewählten Prozesses kommunaler Bauleitplanung in der Stadt Bayreuth anschließen, wobei nicht auf alle Fragen Antworten zu finden sein werden. Der Fragenkatalog soll lediglich die Forschungsinteressen verdeutlichen, auf die wir in der Praxis der kommunalen Politik nach Antworten suchen. Immerhin ist zu hoffen, daß selbst von einzelnen Punkten aus ein Licht auf die gesamte Problematik fällt.

1. Politikwissenschaftlichen Erklärungsversuchen zufolge ist das Wesen des Politischen geprägt durch die Kategorien der "policy" und der "politics", wobei erstere Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung in den Vordergrund stellt, während letztere auf die verbindliche Regelung konfligierender Interessen abhebt. Kennzeichnen Maßnahmecharakter und Konfliktbezogenheit das Handeln öffentlicher Verwaltung und machen sie es damit zu politischem Handeln?
2. Exekutive Planung birgt die Gefahr, die Rolle des Parlamentes zu relativieren. "Arenen politischer Auseinandersetzung" werden "gefährlich verengt" (WETTMANN), parlamentarische Gestaltungskräfte werden verdrängt, es droht gar die "Entmachtung", die "Austrocknung" des Parlamentes (LEIBFRIED, QUILISCH) durch den verstärkten Einfluß der Bürokratie. Ist der Spielraum parlamentarischen Entscheidungshandelns durch die von der Verwaltung vorgelegten und vorentschiedenen Planungsziele und -inhalte in so starkem Maße determiniert, daß die Alternative für parlamentarisches Entscheiden nur noch in der Zustimmung oder der Ablehnung besteht?

3. Extremum maximaler Rationalisierung durch rein vernunftgeleitetes Planen, durch perfektionierte Bürokratisierung und umfassenden Einsatz der Möglichkeiten wissenschaftlicher Planungshilfe wäre der Makroplan, die totale Konzeption zur Antizipation gesellschaftlicher Zukunft. Präventive Planungsprojekte verfolgen "Planung in großem Maßstab", politische Planung als systematisches Organisations- und Problemlösungsprinzip der Massengesellschaft. Läßt sich in einem relativ kleinen Gestaltungsbereich wie dem einer kommunalen Planungsebene ein solches einheitliches, widerspruchsfreies Planungssystem erstellen oder wird rein rationale Planaufstellung und -durchführung, wird der Makroplan verhindert durch mangelnde "Planung der Planung", durch "organisatorische Planungswiderstände" und die "Vielzahl unkoordinierter Planungselemente"?
4. Die Mittel der Planung sind geeignet, der Rationalisierungsforderung Rechnung zu tragen: Planung wird definiert als maximale Klarheit der politischen Entscheidung und Stellungnahme (SCHELISKY), als Frage nach dem möglichen Maß an Rationalität in der Politik (ELLWEIN). In anderen Begriffsbestimmungen gilt Planung als Form systemaler Politik, als Antizipierung einer Abfolge künftiger Entwicklungen (FORSTHOFF), als systematischer Ordnungsentwurf auf der Grundlage realer Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten (KAISER). Aus der Erfahrung am konkreten Beispiel kann sich erweisen, inwieweit die Wirklichkeit solcher Auffassung von Planung entspricht!
5. Die aus dem Beitrag bürokratischer Verwaltung zur Herstellung von Rationalität abgeleitete These von der "Rationalisierung durch planende Verwaltung" und die antithetische Forderung einer Begrenzung der Bürokratisierungstendenz stehen in einem Spannungsverhältnis. Wie ist der zu untersuchende Planungsprozeß diesem Spannungsverhältnis zuzuordnen?

6. Komplexe Zusammenhänge im politischen und sozialen System erfordern ebenso komplexe Steuerungsmechanismen - Planung bedarf daher umfassender wissenschaftlicher Information, um den objektiven und rationalen Gehalt planerischer Gestaltung zu erhöhen. Findet diese Aussage in der Planungspraxis ihre Bestätigung?
7. Nach WITTKÄMPER erweisen sich Wahrscheinlichkeit, Nutzen, Risiko, Ressourcen, politische Kosten und die Stufigkeit der politischen Entscheidungsprozesse als kritische Felder planenden Handelns. Inwieweit ist der konkrete Fall praktischen Planens auf diese Problembereiche abgestellt?
8. Anstelle einer Planungsphobie, begründet in Assoziationen mit kommunistischen Herrschaftssystemen, findet sich im politischen und sozialen System der Gegenwart allgemeine Aufgeschlossenheit gegenüber dem Planungsthema: Man spricht von "Planungsbegeisterung", für RONGE und SCHMIEG ist Planung die neue Form der Politik. Von welcher Tragweite ist die "Ubiquität der Planung" im beobachteten Gestaltungsbereich?
9. Planung wird begründet mit der Notwendigkeit zur Verbesserung der Problemlösungskapazität des politischen Systems, dem Zwang zur Überwindung der Diskrepanz zwischen wachsendem Problemdruck und politischem Aktionsniveau (SCHARPF), zur problemadäquateren Verarbeitung interdependenter Entscheidungszusammenhänge unter den gewandelten Bedingungen der menschlichen Existenz. Dementsprechend liegen generelle Absichten der Planung in der Steigerung des Informationsniveaus und der Effizienz der Entscheidungsprozesse. In welchem Verhältnis steht praktische Planung zu den aufgezeigten Begründungen und Intentionen planenden Handelns?
10. Die Suche nach einem Planungsbegriff mündet ein in eine allgemeine Begriffsbestimmung WALCHSHÖFFERS, der Planung versteht als Begründung neuer Handlungsbedingungen durch Entscheidung, die vom Bemühen um die Vermeidung unerwünschter Nebenfolgen gelei-

tet ist und in der Zukunft noch Handlungsalternativen offenläßt. Durch weitere Differenzierung und Problematisierung ließen sich Elemente der technischen, historisch-politischen und system-funktionalen Planungsdimension erkennen, die die Komponenten der institutionellen Auffassung planenden Handelns abgaben. Danach vollzieht sich Planung als Teil und Auftrag des vor- und übergeordneten Systems politischer und sozialer Prozesse und Strukturen innerhalb eines Rahmens gesellschaftlicher Institutionen. Lassen sich die Inhalte dieses Planungsbegriffes empirisch nachweisen?

11. Ausgehend von der prinzipiellen Anerkennung der gegebenen Vieltätigkeit und Gegensätzlichkeit sozioökonomischer Interessen die RONNEBERGER Reflexion über Bedürfnisse und zugleich deren Umsetzung in sozial relevante und artikulierbare Forderungen genannt hat, begreift das Prinzip Pluralismus das gesellschaftliche Gemeinwohl als a-posteriori-Gemeinwohl, welches sich bildet als Quintessenz aus dem Widerstreit der Kräfte des politischen und sozialen Systems und das auf der Grundlage demokratisch-rechtsstaatlicher Spielregeln beruht, die den Prozeß der Interessenartikulation und Konfliktaustragung regulieren. Bei der Austragung von Interessengegensätzen entsteht durch das Zusammentreffen mindestens zweier bestimmbarer, konfligierender Positionen sozialer Konflikt, der zum "Mechanismus zur Anpassung von Normen an neue Bedingungen" (COSER), zum "Motor evolutionären Wandels" (WOSSNER) werden kann, wenn Normen und Institutionen zur Bewältigung der Konfliktsituation bestehen. Wie stellt sich im beobachteten Planungsprozeß der Interessenwiderstreit dar, von welcher Bedeutung ist in praxi die Konfliktregelung, die als Modus der Konfliktbewältigung gilt und den Gegensatz zur Konfliktlösung und Konfliktunterdrückung darstellt?
12. Dem Planungsprozeß in der pluralistischen Demokratie wird die Aufgabe zugewiesen, "gerade die sehr heterogenen gesellschaftlichen und politischen Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen und die gesellschaftlichen Widersprüche zur Austragung kommen zu lassen"

(HARNISCHFEGER). Durch Planung, die sich im Raume der pluralistischen Öffentlichkeit vollzieht, wird im Wege wechselseitiger Information zwischen Planungsträger und planungsbetroffener Öffentlichkeit der planungsrelevante Datenkranz qualitativ und quantitativ verbessert, die Kooperationsbereitschaft zwischen Planungssystem und seinen Umwelten erhöht und Konfliktpotential, das im Zuge des Planungsprozesses entsteht, sichtbar gemacht, wodurch sich die Möglichkeit ergibt, dieses Konfliktpotential zu reduzieren oder zu regulieren. Wirkt sich die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Flächennutzungsplanung in der Stadt Bayreuth tatsächlich in dieser positiven Weise aus?

13. Den positiven Aspekten der Partizipation stehen Probleme gegenüber, so daß Öffentlichkeitsbeteiligung keine Ideallösungen generiert: Der Planungs- und Entscheidungsprozeß wird durch die Mitwirkung der Öffentlichkeit erschwert und verlangsamt, Konfliktpotential wird nur graduell reduziert. Auch durch Partizipation werden künftige Entwicklungen nicht so weit kalkulierbar, daß eine Gefährdung der Planung völlig auszuschließen wäre. Des weiteren gründen sich Partizipationsmodelle auf aktive, kritische und konstruktive Teilnahme, stehen jedoch vor dem Problem einer unterschiedlich konditionierten und kooperationswilligen Öffentlichkeit. Wie stellt sich diese Problematik de facto dar?
14. In der Gesellschaft des ausgehenden 20. Jahrhunderts "wirkt das Freiheitsstreben des Menschen nicht mehr in Richtung einer Entstaatlichung, sondern im Gegenteil einer Belastung des Staates mit neuen zusätzlichen Aufgaben, einer Ausdehnung und Intensivierung der staatlichen Verwaltung hin" (MAIER). Ausgelöst von einem Prozeß sozialen Wandels und dessen gesellschaftlichen Auswirkungen haben sich Qualität und Quantität verwaltender Tätigkeit gravierend verändert. Ein wichtiges exekutives Handlungsfeld ist die Planung, in deren Teilbereich der Raumplanung Bedeutung, Intensität und Umfang des Verwaltungshandelns ersichtlich wird. Welche Auswirkungen zeitigt der Prozeß kommunaler

Flächennutzungsplanung hinsichtlich einer Verstärkung der Stellung öffentlicher Verwaltung?

15. Das Handeln moderner Verwaltung ist gekennzeichnet durch eine duale Erscheinungsform - es läßt sich zum Zwecke der Analyse zwei unterschiedlichen Kategorien zuordnen: Einerseits "verwalten" im Sinne eigentlichen Vollziehens, zweckbestimmter Tätigkeit der Normerfüllung, zum anderen "walten" im Sinne eigenbestimmten Gestaltens, zwecksetzender Tätigkeit der Schaffung von Normen. Im Bereich praktischen Verwaltungshandelns sollen diese beiden Kategorien deutlich werden.
16. Essentieller Bestandteil systemtheoretischer Auffassung öffentlicher Verwaltung ist die "Funktion", die begriffen werden kann als bestimmtes Aktivitätspotential, als auf einer rahmenartig festgelegten Handlungsebene ablaufende Tätigkeit, welche über ihre unmittelbar angestrebten, primären Handlungsfolgen hinaus mittelbare, sekundäre Auswirkungen verursacht. Die funktional-strukturelle Systemtheorie Niklas LUHMANNs begreift Verwaltung als von seinen Umwelten abgegrenztes System faktischer Handlungen, dessen spezifische Funktion auf die "Herstellung bindender Entscheidungen" für seine Umwelten gerichtet ist. Bei der Erfüllung dieser Funktion werden Erwartungen, werden Bedürfnisse und Wünsche aus der Gesellschaft, der Systemumwelt, in das Verwaltungssystem aufgenommen (Inputfunktion), systemintern "bearbeitet" und mit entsprechenden Leistungen beantwortet (Outputfunktion). Zur Wahrnehmung der Outputfunktion findet eine Differenzierung in Subsysteme statt: Das Exekutivsystem als spezieller Handlungszusammenhang behandelt nach den vom Parlament formulierten Entscheidungsprogrammen Sachverhalte und Tatsachen aus seinen Umwelten, denen es verbindliche Entscheidungen über die Sachverhalte und Tatsachen zuweist. In welcher Weise läßt sich dieses theoretische Modell auf den Gegenstand der empirischen Untersuchung übertragen?

17. Hinsichtlich des politischen Systems und innerhalb dessen in bezug auf das System der Staatsbürokratie kommt der Exekutive eine spezielle Funktion der Kontrolle zu, die sich einerseits auf die Prüfung der Legitimität, der Übereinstimmung der Entscheidungsprogramme mit den Normen der Rechtsordnung erstreckt und die zum anderen nach der Praktikabilität, der Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Programme fragt. Am konkreten Beispiel der Konfliktbewältigung durch planende öffentliche Verwaltung soll der Nachweis der Kontrollfunktion versucht werden.
18. Aufgrund der Tatsache, daß der Input des politischen Systems aus konfligierenden Wünschen und Bedürfnissen besteht, über die im Wege des Outputs verbindlich entschieden wird, erwächst der Verwaltung die Funktion des Konfliktausgleichs. Lassen sich im untersuchten Prozeß der Bauleitplanung Auswirkungen der Konflikt- ausgleichsfunktion beobachten?
19. Die Integrationsfunktion öffentlicher Verwaltung ist auf die Herstellung eines Beziehungsgefüges zwischen den Elementen des sozialen Systems gerichtet, auf die Zuordnung gesellschaftlicher Vielfalt zu gesellschaftlicher Einheit "durch das sinnvolle Zusammenwirken von Anordnungen und Befehlen, durch die ein Insgesamt von Lebenstatbeständen aufeinander bezogen und ineinander verzahnt wird" (RONNEBERGER). Inwieweit kommt diese Integrationsfunktion im Zuge der Konfliktbewältigung in Planungsprozeß und Planungsergebnis zum Tragen?
20. Sozialwissenschaftliche Theoriebildungen gehen von zwei divergierenden Forschungsrichtungen aus: Systemorientierter und problemorientierter Ansatz zur Lösung von Planungsproblemen - gegenüber dem einheitlichen, totalen Planungssystem der Ansatz an einzelnen Planungsaufgaben oder Aufgabenbereichen. Im Blick auf die Planungspraxis kann eine Aussage getroffen werden hinsichtlich der Praktikabilität einer Planung "in kleinerem Maßstab", bei

der es nur um die graduelle Erhöhung des rationalen Gehaltes gesellschaftlicher Gestaltung geht und die sich, wie RONNEBERGER postuliert, als Ineinssetzung von Ermöglichung und Beschränkung der Zukunftsergreifung versteht.

C. Empirischer Teil

I. Vorgehensweise

1. Allgemeines zur Durchführung der Untersuchung

Die theoretischen Annahmen zur Planung, zum sozialen Konflikt und zur öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf die Problemstellung "Planung als Konfliktbewältigung" sollen durch ein Beispiel aus der Praxis ergänzt werden.¹⁾ Dabei handelt es sich nicht um einen Akt empirischer Forschung im strengen Sinne der Sozialwissenschaft; der Gegenstand der Untersuchung ermöglicht lediglich eine Konfrontation zwischen theoretischen Annahmen und administrativer bzw. politischer Praxis, mit deren Hilfe versucht werden soll, für die theoretischen

1) Der Erfahrungsbereich, aus dem das Datenmaterial gewonnen werden soll, tangiert mehrere von Franz Ronneberger genannte wichtige Forschungsgebiete der empirisch vorgehenden, sozialwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft (Vgl. Ronneberger, Franz: Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, aaO, S. 262 f): Es wird die Tätigkeit öffentlicher Verwaltung als solche untersucht, ihr "Einwirken auf die soziale Wirklichkeit" durch eine "spezifische Weise des Organisierens und Führens". Zudem ist der zu untersuchende Planungsprozeß ein Prozeß administrativer Entscheidung, der zustandekommt durch die spezifische Struktur und Funktion der betrachteten Körperschaft, durch bestimmte formale und informale Regeln, wobei auch andere Repräsentanten des politischen und sozialen Systems an der Entscheidungsbildung mitwirken. Ein weiteres von Ronneberger aufgezeigtes Forschungsgebiet berührt der Untersuchungsgegenstand dadurch, daß er sich darstellt als Tätigkeit des Verwaltungssystems, die "auf bestimmte Erwartungen, welche vom Gesetz, von der übergeordneten Behörde oder Körperschaft und von der Öffentlichkeit ausgehen", antwortet. Darüber hinaus kann das zu betrachtende Planungsverfahren aufgefaßt werden "als input-output-Prozeß mit feedback", "als Filterung und Speicherung von Informationen, Errichtung und Ausrichtung, Ausbau und Benutzung von Informationskanälen, Steuerung bzw. Selbststeuerung (Kontrolle) des Informationsstromes und des Entscheidungsergebnisses." Schließlich beschäftigt sich die folgende Untersuchung praktischer Planung mit Partizipationsmechanismen, mit "der Herstellung einer organisierten Öffentlichkeit" durch Verwaltungstätigkeit - der empirische Teil der vorliegenden Arbeit bewegt sich demnach auf den Feldern, auf die empirische Verwaltungswissenschaft nach Ronneberger ihr Forschungsinteresse richten muß.

Überlegungen Lehren zu ziehen. Die Auswahl des Untersuchungsgegenstandes war im Blick darauf zu treffen, welcher Bereich gesellschaftlicher Realität sich eignet für den empirischen Nachweis spezieller Verwaltungsfunktionen und deren Auswirkungen auf die jeweiligen Systemumwelten, für die Klärung der Frage, welche Institutionen, welche Interessen am Planungsgeschehen auf welche Weise beteiligt sind. Als solcher überschaubarer sozialer Handlungszusammenhang erweist sich der Bereich der Gemeinde. In der örtlichen Öffentlichkeit ermöglicht "die geographische Abgrenzung eines Handlungsraumes außerhalb von Privatheit eine genauere Bestimmung dessen, was sich in diesem öffentlichen Raum (sozial und physikalisch) abspielt... Vor allem aber lassen sich die Bedürfnisse und Interessen der einzelnen in bezug auf die politischen Entscheidungen und Zuweisungen genauer definieren als im Großverband des Staates."¹⁾ Die Auswahl der Gemeinde als Forschungsobjekt bietet die Möglichkeit einer empirischen Verfolgung des Prozesses der Organisation örtlicher Öffentlichkeit, die sich ebenso auf die physikalische Infrastruktur, die Naturgegebenheiten und das bauliche Gefüge der Stadt bezieht wie auf das städtische Umland und den größeren regionalen Zusammenhang, die sich auf nach Zuständigkeiten gegliederte Verwaltungseinheiten bezieht, auf das örtlich bestehende System der Massenkommunikation und das politische Handeln der örtlichen Bevölkerung bei der Regelung allgemeiner Angelegenheiten, welches strukturiert und organisiert wird in Parteien, Interessengruppen und Institutionen wie beispielsweise in Kirchen, Vereinen oder Stammtischen.²⁾

1) Ronneberger, Franz: Empirische Forschung ..., aaO, S. 267

2) Vgl. ebenda, S. 268 f

Wenn die empirische Untersuchung in der Stadt Bayreuth durchgeführt wurde, so liegt dies zum einen darin begründet, daß der Verfasser diese Stadt und ihre Strukturen aus eigener Erfahrung kennt¹⁾, zum anderen darin, daß die kommunale Planungspraxis in dieser Stadt relativ weit fortgeschritten ist und somit die Chance bestand, das für die Erhebungen erforderliche Material in geeigneter Quantität und Qualität vorzufinden.

Ein Prozeß der Flächennutzungsplanung wurde zunächst aus dem Grunde ausgewählt, weil sich ein solches Planungsverfahren in einem begrenzten, sachlich und zeitlich überschaubaren Rahmen abspielt und somit für eine Untersuchung der vorliegenden Art die Aussicht bestand, im Hinblick auf den Untersuchungszweck den Planungsprozeß in seiner Gesamtheit zu erfassen. Ein weiterer Grund lag darin, daß die Bauleitplanung den Gemeinden gesetzlich vorgeschrieben und folglich die Möglichkeit gegeben ist, anhand der Untersuchungsergebnisse über den relativ kleinen Erfahrungsbereich hinaus Aussagen zu treffen, die für gemeindliche Bauleitplanung generell gelten können. Zudem stellt sich die Flächennutzungsplanung als originär verwaltungsmäßiger Planungsprozeß dar: Planungsträger ist die öffentliche Verwaltung - die Planung der Flächennutzung ist ein organisierter Prozeß kommunaler Willensbildung, der generiert wird im Wege bürokratischer Handlungsabläufe. Des weiteren war zu übersehen, daß bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes empirisch nachweisbare soziale Konflikte entstehen, deren Bewältigung beobachtet werden kann. Schließlich erfolgte die Einengung des Untersuchungsgegenstandes auf die Beteiligung sogenannter Träger öffentlicher Belange; es entstand damit die

1) Bayreuth ist die Heimatstadt des Verfassers, der sich über das subjektive Erleben hinaus in einer wissenschaftlichen Arbeit zum Thema "Der Wirkungsgrad der Kommunalverwaltung - Dargestellt am Beispiel der Verwaltung der Stadt Bayreuth - Ein Beitrag zur praktischen Anwendung der Verwaltungswissenschaft" (Diplomarbeit im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fachbereich der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 1975) bereits mit Bayreuth beschäftigt hat.

Möglichkeit der Identifizierung aller an dem Planungsteilbereich Beteiligten und deren Auffassung zur Planung. Im übrigen bestand durch die Beschränkung auf den Kreis der Träger öffentlicher Belange die Aussicht des Nachweises aller drei Verwaltungsfunktionen, die theoretisch abgeleitet wurden als Kontroll-, Konfliktausgleichs- und Integrationsfunktion .

2. Untersuchungsverfahren

Zur Ermittlung der Modalitäten des Planungsgeschehens, des Zusammenwirkens der Träger politischer Willensbildung in dem als Beispiel gewählten Planungsbereich wurde einerseits das den Untersuchungsgegenstand betreffende Schrifttum ausgewertet, zum anderen im Wege der teilnehmenden Beobachtung der Planungsprozeß verfolgt. Durch die Festlegung des empirischen Tests auf die Gruppe der Träger öffentlicher Belange konnte auf spezielle Befragungen verzichtet werden, da aus den schriftlichen Stellungnahmen die (von Fragestellungen unbeeinflussten) Ansichten zu den Planfestsetzungen ersichtlich waren.

Die Erhebung des empirischen Materials erfolgte bei den Sitzungen der kommunalen Planungsgremien, durch die Analyse der verwaltungsinternen Planungsunterlagen¹⁾ ebenso wie der verschiedenen Veröffentlichungen der Kommunalverwaltung und der örtlichen Presse zum Thema Flächennutzungsplanung in der Stadt Bayreuth. Mittels informeller Gespräche mit den Planenden wurde versucht, die aus Akten oder aus Beobachtungen oft nicht ersichtlichen Hintergründe des Planungshandelns zu eruieren.²⁾

1) Der Oberbürgermeister der Stadt Bayreuth ermöglichte die für die empirische Untersuchung erforderliche Einsichtnahme in die städtischen Planungsunterlagen. Das Stadtplanungsamt unterstützte die Erhebungen durch die Bereitstellung der notwendigen Informationen über das Planungsgeschehen.

2) Zahlreiche Informationsgespräche mit dem Leiter des für Organisation und Abwicklung der Bauleitplanung zuständigen Stadtplanungsamtes und mit Stadträten, die an den Planungsentscheidungen mitwirkten, trugen bei zur Vervollständigung des Bildes vom Planungsprozeß.

II. Planung der Flächennutzung in der Stadt Bayreuth

1. Das Bundesbaugesetz als Planungssystem

a. Bedeutung des Bundesbaugesetzes

Im Sinne des institutionellen Planungsbegriffes ("Ausgangspunkt und Begrenzung planenden Handelns ist das Recht als soziales Gestaltungsmittel"¹⁾) kann das Bundesbaugesetz aufgefaßt werden als Bereitstellung einer Anzahl von Verwaltungsmitteln, die die Kommunen in die Lage versetzen, die Entwicklung des gemeindlichen Lebensraumes zu ordnen und zu planen. § 1 Abs. 1 BBauG²⁾ führt aus: "Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzes vorzubereiten und zu leiten." Im Rahmen kommunaler Raumplanung³⁾ steht die Gemeinde vor der Aufgabe, "eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten und dazu beizutragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern" (§ 1 Abs. 6 BBauG). Das Gesetz, das auch "Grundgesetz des Städtebaus" genannt worden ist, regelt das Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne und trifft Vorkehrungen, daß die Öffentlichkeit in den entscheidenden Stadien des Planungsprozesses über den jeweiligen Stand der Planung unterrichtet wird und ihre Interessen wahrnehmen kann.⁴⁾ Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ausdruck kommende Interessengegensätze bezüglich der Planfestsetzungen und die deshalb erforderlichen Handlungsweisen der Planenden zur Bewältigung dieser Antagonismen sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

1) Vgl. oben S. 60

2) Bundesbaugesetz 1976

3) Vgl. oben S. 117 ff

4) Vgl. Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, München 1973 S. 2 f

b. Wesen der Flächennutzungsplanung

Entsprechend der der gemeindlichen Bauleitplanung zugewiesenen Aufgabe der Vorbereitung und Leitung künftiger Nutzung des Grund und Bodens sieht das Bundesbaugesetz zwei Stufen der Planung vor: Flächennutzungs- und Bebauungsplanung. Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BBauG), in dem für das gesamte Gemeindegebiet die beabsichtigte Art der Grundstücksnutzung dargestellt wird. Da sich der Flächennutzungsplan auf eine umrißhafte, leitlinienartige Darstellung der künftigen Nutzung des gemeindlichen Gemarkungsgebietes beschränkt, bedarf es zusätzlich eines Bebauungsplanes, der prinzipiell aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist und verbindliche Festsetzungen über die Nutzung eines Grundstückes vornimmt.¹⁾

Im Wege der Flächennutzungsplanung werden jeder Parzelle der gemeindlichen Gemarkung zukünftige Nutzungsabsichten zugewiesen; darüber hinaus aber trifft der vorbereitende Bauleitplan - und insoweit scheint der Bezeichnung "Flächennutzungsplanung" zu eng - Aussagen über die soziologische, ökonomische sowie die kulturelle Entwicklung in der Gemeinde und über politische Zielsetzungen kommunaler Zukunftsgestaltung.²⁾ Flächennutzungsplanung regelt demnach nicht nur die Art und Weise der Bebauung des Gemeindegebietes - sie ist vielmehr als umfassende Maßnahme der kommunalen Raumplanung zu verstehen, die den Charakter sozioökonomischer, von politischem Willen geprägter Entwicklungsplanung trägt.

1) Vgl. Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, S. 105; vgl. auch Goss, Heinz: Interessenwiderstreit und kommunale Bauleitplanung, in: Gemeindetag, November 1966, S. 336

2) § 1 Abs. 6 BBauG enthält einen umfassenden Katalog von Leitsätzen, nach denen die Bauleitpläne aufzustellen sind. So soll der Flächennutzungsplan "eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten", zur Sicherung einer "menschenwürdigen Umwelt" beitragen und soziale, kulturelle, wirtschaftliche sowie ökologische Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen.

Trotz der Eigenschaft als lediglich vorbereitender Bauleitplan, der erst durch den Bebauungsplan eine rechtsverbindliche, unmittelbare Konkretisierung erfährt, ist der Flächennutzungsplan nicht nur für die Kommunalverwaltung von rechtlicher Bedeutung, sondern er zeitigt darüber hinaus Auswirkungen in der gesamten gemeindlichen Öffentlichkeit. So gehen vom Flächennutzungsplan Bindungswirkungen aus sowohl für die Kommunalverwaltung selbst¹⁾, als auch für die anderen Subsysteme öffentlicher Verwaltung, zu deren Zuständigkeitsbereich die betreffende Gemeinde gehört.²⁾ Zudem ergeben sich Außenwirkungen im Sinne der Festlegung von Rechtsverhältnissen aus der Tatsache, daß sich die Planung der Flächennutzung generell an die Öffentlichkeit wendet.³⁾

In dieser Beteiligung der Öffentlichkeit liegt ein weiteres zentrales Charakteristikum der Bauleitplanung: Das Bundesbaugesetz teilt dem "Normalbürger" und den Trägern öffentlicher Belange Beteiligungsrechte zu und schafft damit eine Möglichkeit der Mitwirkung am gemeindlichen Planungs- und Entscheidungsprozeß.⁴⁾

-
- 1) Gemäß § 1 Abs. 5 BBauG ist die Gemeinde an die Festlegungen im Flächennutzungsplan gebunden.
 - 2) Aus § 7 BBauG ergibt sich eine Anpassungspflicht der öffentlichen Planungsträger an den Flächennutzungsplan insoweit, als diese dem Plan nicht widersprochen haben.
 - 3) Verfahrensvorschriften zur öffentlichen Auslegung des Flächennutzungsplanes und zur Behandlung dazu vorgebrachter Bedenken enthält § 2a BBauG.
 - 4) Über das Wahlrecht bei der Bestimmung des Gemeindeparlaments und das Mitwirkungsrecht bei Bürgerversammlungen (Artikel 18 der Bayerischen Gemeindeordnung) hinaus bringt das Bundesbaugesetz eine zusätzliche Möglichkeit der Einflußnahme des Bürgers auf die politischen Entscheidungen seiner Gemeinde. Hatten Rödel, Ronneberger und Walchshöfer die Regelungen des Bundesbaugesetzes vom 23. 6. 1960 dahingehend kritisiert, als erst nach der Aufstellung des Flächennutzungsplanes eine öffentliche Auslegung erfolgt (vgl. Rödel, Udo, Ronneberger, Franz, Walchshöfer, Jürgen: Entwicklung von Strategien zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozeß für Standortprogramme, aaO, S. 8), so ist in der Fassung des Gesetzes von 1976 die Anhörung der Bürger neu in das Verfahren zur Bauleitplanung eingefügt und vorgesehen worden, daß diese Anhörung zeitlich vor der Planauslegung und dem sogenannten Anregungsverfahren liegt. (§ 2a der Neufassung BBauG).

Flächennutzungsplanung stellt sich somit dar als kommunale Gestaltungsaufgabe der Erstellung eines rahmenartigen Bauleitplanes, in dem die beabsichtigte Nutzung der in der Gemeinde belegenen Grundstücke festgelegt wird. Sie ist zu betrachten als umfassende Maßnahme kommunaler Raumplanung und trägt den Charakter sozioökonomischer Entwicklungsplanung, die Ausdruck politischen Willens ist. Der Flächennutzungsplan trifft Festlegungen von rechtlicher Bedeutung für die öffentliche Verwaltung ebenso wie für die nichtexekutive gemeindliche Öffentlichkeit - das Verfahren seiner Aufstellung beinhaltet einen Modus der Öffentlichkeitsbeteiligung.

c. Verfahren der Flächennutzungsplanung

Die Vorschriften des Bundesbaugesetzes zur vorbereitenden Bauleitplanung regeln die Verfahrensschritte bei der Planaufstellung. Aus den gesetzlichen Regelungen wird ersichtlich, wie der Gesetzgeber Position und Funktion der kommunalen Flächennutzungsplanung im Gesamtzusammenhang der gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse bestimmt.

Zur Erfüllung der Aufgabe, "die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde ... vorzubereiten und zu leiten" (§ 1 Abs. 1 BBauG), ist den Gemeinden die Bauleitplanung als Aufgabe der örtlichen Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG übertragen und damit verfassungsrechtlich garantiert.¹⁾ Dieser im § 2 Abs. 1 verankerten Planungshoheit und dem daraus resultierenden Planungsrecht der Gemeinde, im eigenen Zuständigkeitsbereich die Planung der Grundstücksnutzung vorzunehmen, steht eine Planungspflicht gegenüber: "Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist" (§ 1 Abs. 3 BBauG). Die Aufnahme des Planungsverfahrens liegt demnach nicht im Ermessen der Kommune; vielmehr bestimmt sich der Planungsbeginn nach dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeindebereiches und den dort vorfindbaren sozialen, wirtschaftlichen

1) Vgl. Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, S. 125

und kulturellen Bedürfnissen, die § 1 Abs. 6 BBauG als Kriterien für die Aufstellung der Bauleitpläne nennt.

Die damit vom Gesetz begründete Abhängigkeit der Planung von den sozioökonomischen Gegebenheiten und Bedürfnissen im Planungsbereich wird unterstrichen durch die Aussage des § 1 Abs. 7 BBauG: "Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen."¹⁾ Dieses Abwägungsgebot bringt zum Ausdruck, daß die Belange des einzelnen und die des Gemeinwohls einander gegenüberzustellen sind und daß ein genereller Vorrang der öffentlichen Interessen nicht festgelegt ist, sondern die öffentlichen und privaten Belange nach den speziellen Umständen des Einzelfalls jeweils "gerecht" abzuwägen sind.²⁾ Die kommunale Planung der Flächennutzung ist demnach ebenso auf öffentliche wie auf private Interessen zu beziehen und hat im Falle deren Widerstreit auf einen Ausgleich abzustellen.³⁾

-
- 1) Dieses sogenannte Abwägungsgebot, das im Bundesbaugesetz von 1960 in § 1 Abs. 4 enthalten war, findet sich in der Neufassung des Gesetzes als besonderer Absatz. Somit wurde die Vorschrift, öffentliche und private Interessen abzuwägen, in ihrer Bedeutung betont und ausdrücklich auf das gesamte Verfahren der Flächennutzungsplanung bezogen.
 - 2) Vgl. Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, S. 119
 - 3) Das Bundesverwaltungsgericht hat dargelegt, daß das Wesen jeder Planung, die zum Ausgleich widerstreitender Interessen führen soll, in der Abwägung privater und öffentlicher Interessen liegt, die im Ergebnis zu einem Ausgleich bzw. Kompromiß zwischen verschiedenen Belangen führt. Nach dem Urteil des Gerichtes vom 12. 12. 1969 ist das Gebot gerechter Abwägung verletzt, wenn öffentliche und private Belange unzureichend berücksichtigt werden; das Abwägungsgebot ist jedoch nicht verletzt, "wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung der einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Im Rahmen der Abwägung ist das Vorziehen oder Zurücksetzen bestimmter Belange ... eine geradezu elementare planerische Entschließung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln wird." (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. 12. 1969, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 16. Jahrgang 1970, S. 182) - Zu der aus dem Abwägungsgebot resultierenden Verpflichtung, Interessengegensätze auszuräumen, vgl. Hamann, Andreas: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, Dissertation, Marburg 1967, S. 126

Jene beiden Interessenkategorien zielen ab auf den gemeindlichen Verwaltungsraum, welcher Gegenstand der Planung ist. Dieser Raum ist jedoch nicht nur der Zuständigkeitsbereich der Kommunalverwaltung - er ist gleichzeitig Teil größerer Verwaltungsräume wie Regierungsbezirk, Bundesland und Bund, wodurch zu den Regelungen des Bundesbaugesetzes eine Fülle weiterer gesetzlicher Vorschriften und Verordnungen tritt.¹⁾ Von besonderer Bedeutung ist dabei die enge Bindung der Planaufstellung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs.4 BBauG).²⁾ Das Gesetz stellt neben diese vertikale Verflechtung mit den planerischen Festsetzungen übergeordneter Verwaltungsebenen die Verpflichtung zu horizontaler, interkommunaler Koordinierung: Benachbarte Gemeinden sollen ihre Bauleitpläne aufeinander abstimmen oder einen gemeinsamen Flächennutzungsplan erstellen, soweit dies ihre städtebauliche Entwicklung erfordert.³⁾ Überörtliche Planungen ebenso wie Gestaltungsabsichten der Nachbargemeinden bilden ein System von Bindungen und Orientierungspunkten für die Flächennutzungsplanung.

-
- 1) So sind bei der Aufstellung des Flächennutzungsplanes das Raumordnungsgesetz, die Landesplanungsgesetzgebung, das Städtebauförderungsgesetz und eine Fülle weiterer Rechtsvorschriften, Verwaltungsanweisungen und Entschließungen zu beachten. Gemäß § 6 Abs. 2 BBauG überprüft die Rechtsaufsichtsbehörde die Beachtung dieser Vorschriften.
 - 2) Die Anpassungspflicht besteht gegenüber jenen Zielen der Raumordnung und Landesplanung, an deren Aufstellung die Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß § 5 Abs. 2 Bundesraumordnungsgesetz beteiligt waren (Vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, Nördlingen 1975, Rand-Nr. 19 b). Unterscheidungskriterium zwischen örtlicher und überörtlicher Raumplanung ist die "Parzellenschrfe", d. h. der Grad detaillierter Planfestsetzung (Vgl. Hamann, Andreas: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, aaO, S. 62). Während Bundes- und Landesplanung die anzustrebenden Entwicklungsziele eines Gebietes für die Region generell festlegt, werden die kommunalen Teilbereiche der Region durch die gemeindliche Raumplanung speziell und in Einzelheiten determiniert.
 - 3) Damit wird den wachsenden Raumverflechtungen in der Sozial- und Wirtschaftsstruktur Rechnung getragen. Heemeyer hat die vielfachen Wechselbeziehungen zwischen einer Stadt und den Gemeinden ihrer Nachbarschaft dargestellt und daraus die Notwendigkeit "kommunaler Maßstabsvergrößerung" abgeleitet (Vgl. Heemeyer, Jrg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Dissertation, Nürnberg 1972, S. 63 ff).

Das erwähnte Abwägungsgebot ist abgestellt auf den Ausgleich planungsbetroffener, widerstreitender öffentlicher und privater Interessen. Ermöglicht wird deren Geltendmachung durch die Vorschriften des Bundesbaugesetzes zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 2 Abs. 5 BBauG) und zur Beteiligung der Bürger (§ 2a BBauG)¹⁾ an der Bauleitplanung, womit die Teilnahme der Öffentlichkeit am Planungsprozeß gewährleistet ist. Die Beschränkung auf die Träger von öffentlichen Belangen schließt die Träger privater Belange von der Beteiligungspflicht aus.²⁾ Der Kreis der an der Planaufstellung zu beteiligenden Behörden und Stellen bestimmt sich danach, inwieweit deren öffentliche Belange durch die Bauleitplanung berührt werden.³⁾

Bereits im Stadium der Ausarbeitung des Flächennutzungsplanes hat die Beteiligung dieses Kreises von planungsbetroffenen Trägern öffentlicher Belange zu erfolgen (§ 2 Abs. 5 BBauG). "Beteiligung" heißt dabei, die Gemeinde gibt den jeweiligen Behörden und Stellen Kenntnis vom Planentwurf und Gelegenheit zur Stellungnahme.⁴⁾ Die unterbreiteten Vorstellungen können in den Entwurf des Flächennutzungsplanes einbezogen werden, der nach der Billigung durch den Gemeinderat gemäß § 2a Abs. 6 BBauG öffentlich ausgelegt wird. Während der gesetzlich vorgesehenen Auslegungsfrist besteht dann die Möglichkeit, "Bedenken und Anregungen" hinsichtlich des Planes und seinen Absichten geltend zu machen. Dabei räumt das Gesetz den Stellungnahmen und Bedenken der Träger öffentlicher

1) Vgl. oben S. 146, Fußnote 4)

2) Träger privater Belange sollen ihre Interessen im Auslegungsverfahren geltend machen. (Vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, Rand-Nr. 24)

3) Vgl. Entschließung des Staatsministeriums des Innern betr. Vollzug des Bundesbaugesetzes, vom 29. 1. 1963, in: Bundesbaublatt, 12. Jahrgang 1963, Heft 5, S. 244 - Für die Zugehörigkeit zur Gruppe der Träger öffentlicher Belange, die an der Planaufstellung zu beteiligen ist, ist maßgebend, daß die von der Behörde oder Stelle wahrgenommenen öffentlichen Belange für das Planungsgebiet nicht nur abstrakte Bedeutung haben; vielmehr muß der Träger öffentlicher Belange durch die jeweilige Bauleitplanung konkret betroffen sein. (Vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO)

4) Vgl. Hamann, Andreas: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, aaO, S. 92

Belange eine besondere Stellung ein: Nach § 7 BBauG besteht eine Anpassungspflicht der beteiligten Behörden und Stellen an die gemeindliche Bauleitplanung nur insoweit, als sie dem Plan nicht widersprechen haben. Die Kommunalverwaltung wird demnach bemüht sein, mit den Trägern öffentlicher Belange Einvernehmen herzustellen, um sie an den Flächennutzungsplan zu binden.

Zusammenfassend stellen sich die aufgezeigten Vorschriften des Bundesbaugesetzes dar als System von Regelungen zur Aufstellung von Bauleitplänen, die die bauliche und sonstige Nutzung des Grund und Bodens im Gemeindegebiet vorbereiten und leiten sollen. Den Gemeinden steht das Recht zu, im Flächennutzungsplan die städtebaulichen Entwicklungsziele eigenverantwortlich festzulegen, wobei der Planungshoheit Bindungen in mehrfacher Hinsicht gegenüberstehen: Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Koordinierung der Gestaltungsabsichten mit den Planungen auf gleicher ebenso wie auf übergeordneter Verwaltungsebene besteht die Verpflichtung zur Beteiligung der planungsbetroffenen gemeindlichen Öffentlichkeit am Verfahren der Planaufstellung sowie zur Abwägung der bei dieser Teilnahme geltend gemachten öffentlichen und privaten Interessen.

2. Ablauf des Planungsverfahrens

Die dargestellten Regelungen des Bundesbaugesetzes strukturieren den Ablauf des Planungsverfahrens und bilden die Grundlage, auf der sich das tatsächliche Planungsgeschehen abspielt. Recht und Gesetz geben somit den normativen Rahmen ab, in dem gemeindliche Bauleitplanung generell zu vollziehen ist. Das spezielle Planungshandeln zur Ausfüllung dieses Rahmens erfolgt in Abhängigkeit von den sozioökonomischen Gegebenheiten im Gestaltungsbereich.¹⁾

1) Das Wesen des Bundesbaugesetzes als Vorgabe eines generellen normativen Rahmens, in dem entsprechend den speziellen Verhältnissen zu planen ist, wird deutlich im § 1 Abs. 6 BBauG, wonach bei der Aufstellung von Bauleitplänen u. a. zu berücksichtigen sind: "Wohnbedürfnisse", "soziale und kulturelle Bedürfnisse", "die natürlichen Gegebenheiten" etc....

So bildete für die Stadt Bayreuth ihre Lage im "Problemgebiet Nordostbayern", das gekennzeichnet ist durch "einseitige Industriestruktur", "erschwernte Standortbedingungen", "Abwanderung von Arbeitskräften" und "überalterte Bevölkerung"¹⁾, den Ausgangspunkt für die Forderung von Maßnahmen zur Strukturverbesserung im nordostbayerischen Grenzland. Die Errichtung einer Universität als eine dieser Maßnahmen²⁾ und die damit zusammenhängenden baulichen Entwicklungen sowie der zu erwartende Bevölkerungszuwachs brachten die Notwendigkeit mit sich, die künftige Nutzung des Grund und Bodens neu zu planen.³⁾

Nach einem Gutachten des Wirtschaftsförderungs- und Stadtentwicklungsausschusses erteilte deshalb der Bayreuther Stadtrat mit Beschluß vom 2. 6. 1971 dem Baureferat der Stadtverwaltung den Auftrag, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, der der neuen Entwicklung Rechnung tragen sollte.⁴⁾

- 1) Stadt Bayreuth (Hrsg.): Denkschrift zur Strukturverbesserung des Grenzlandgebietes Nordostbayern und zur Errichtung einer Universität in Bayreuth, Bayreuth 1969, S. 8
- 2) Nachdem der Oberbürgermeister am 19. September 1969 die Bewerbung der Stadt Bayreuth als Universitätsstandort bekanntgegeben und der Bayreuther Stadtrat in einem Beschluß vom 5. November 1969 die Errichtung einer Universität gefordert hatte, da "es sofortiger, neuer Impulse bedarf, um eine wirksame Strukturverbesserung einzuleiten, damit auch im Gebiet Nordostbayern gleichwertige Lebensbedingungen, wie sie im Bundesgebiet erwartet werden, gewährleistet sind" (Stadt Bayreuth (Hrsg.): Denkschrift ..., aaO, S. 5), beschloß der Bayerische Landtag am 16. 7. 1970 Bayreuth als Sitz einer Landesuniversität.
- 3) Aus den Planungsunterlagen der Stadt Bayreuth wird deutlich, daß der Aufbau der Universität als der entscheidende Entwicklungsfaktor betrachtet wurde und "die mit der Gründung der Universität eingeleitete Entwicklung einer Lenkung durch Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes bedurfte." (Stadtverwaltung Bayreuth: Vorlage PL - 610/1 vom 3. 11. 1977, S. 1)
- 4) Vgl. Stadtverwaltung Bayreuth: Vorlage PL - 610/1 vom 3. 11. 1977, S. 1 - Nachdem Aufbau und Ausbau der Universität Auswirkungen auf das Gebiet der Stadt ebenso wie auf deren Nahbereich erwarten ließ, wurden auf Empfehlung der Obersten Baubehörde 25 Umlandgemeinden in das Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplanes einbezogen. Der Landkreis Bayreuth beteiligte sich an der Planaufstellung, wenn auch die Bildung eines Planungsverbandes mit den Gemeinden des Nahbereichs ausgeschlossen wurde. (Vgl. ebenda)

Grundlage für die Stadtentwicklung und damit Grundlage für die Flächennutzungsplanung waren Bestimmungen der Raumordnung und Landesplanung¹⁾, die im "Landesentwicklungsprogramm Bayern" als "langfristiges Entwicklungskonzept, dessen Ziele für alle öffentlichen Planungssträger verbindlich sind"²⁾ für die Region Oberfranken-Ost und innerhalb derer für die Stadt Bayreuth etliche Planungsziele festgelegt hatten.³⁾ Zudem mußten bei der Planaufstellung Veränderungen

- 1) "Regionale Einbindung nach den Zielen der Landesplanung". (AGS, Arbeitsgruppe für Stadtplanung: Erläuterungsbericht zum gemeinsamen Flächennutzungsplan, Stadt Bayreuth und die Gemeinden des Nahbereiches, Berlin/München 1974/1976, S. 3)
- 2) Bayerische Staatsregierung: Landesentwicklungsprogramm Bayern, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Anlageband zu Nr. 8, 30. 4. 1976, Präambel
- 3) Nach den Bestimmungen des Landesentwicklungsprogramms sollen in der Planungsregion 5 Oberfranken-Ost die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensbedingungen verbessert werden, wobei die beabsichtigte zentralörtliche Gliederung Bayerns und die Maßnahmen zum Ausbau zentraler Orte vorsehen: "Das mögliche Oberzentrum Bayreuth ist in seinen oberzentralen Versorgungsaufgaben für den Süden der Region zu entwickeln. Insbesondere sind anzustreben: Die Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Mängel, die Stärkung des Dienstleistungsbereichs, die Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes, der Ausbau des oberzentralen Bildungsangebotes, die Verbesserung im Sozial- und Gesundheitswesen, die Verbesserung des kulturellen Angebotes, der Ausbau von Einrichtungen für Erholung und Sport." Als "fachliche regionale Ziele" sind festgelegt: "Die Naherholungsgebiete am Stadtrand von Bayreuth... sollen ungeschmälert erhalten werden", "siedlungsfreie Bereiche des Oberen Main-tales einschließlich des Roten Mains" sind als Landschaftsschutzgebiete auszuweisen, auf "die weitere Entwicklung der stadtnahen Wälder um Bayreuth" ist forstwirtschaftlich hinzuwirken, der Ausbau der Universität auf 5000 bis 5500 Studienplätze "ist mit Vorrang zu betreiben", "für den Raum Bayreuth/Hof sollen Verkehrslandeplätze für den Regionalluftverkehr vorgehalten werden", für die Elektrizitätsversorgung ist "eine Trasse offenzuhalten", "für den unterhalb Bayreuth stark mit Abwasser belasteten Roten Main soll nach Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten der Abwasserreinigung die Aufhöhung der Niedrigabflüsse in Betracht gezogen werden", "im Stadtgebiet Bayreuth ist bei der Zulassung weiterer Emissionen auf die lufthygienische Vorbelastung Rücksicht zu nehmen." (Bayerische Staatsregierung: Landesentwicklungsprogramm Bayern, aaO, S. 173 ff; zur Begründung der einzelnen Entwicklungsziele vgl. Bayerische Staatsregierung: Landesentwicklungsprogramm, Entwurf, Teil C, München 1974, S. 181 ff)

aufgrund von Eingemeindungen Berücksichtigung finden.¹⁾

Die Planungsvorbereitungen, zu denen der Stadtrat am 26. 1. 1972 die Aufträge erteilte, erstreckten sich über einen Zeitraum mehrerer Jahre, in denen neben der Erstellung eines Grundkartenwerkes Einzelplanungen wie Landschafts-²⁾, Generalverkehrs-³⁾ sowie Ver- und Entsorgungsplanung⁴⁾ durchgeführt wurden. Wichtigste Basis der Planungskonzeption war eine umfangreiche sozioökonomische Grundlagenuntersuchung des Nahbereiches Bayreuth⁵⁾, die die planungsrelevanten Entwicklungen

-
- 1) Durch Vereinbarung auf kommunaler Ebene wurde die Eingemeindung von Oberkonnersreuth, von Teilen der Gemeinden Thiergarten und Oberpreuschwitz in die Stadt Bayreuth durchgeführt, während im Wege der Gemeindegebietsreform in Bayern die Gemeinde Crottendorf in die Gemeinde Bindlach sowie die Gemeinden Aichig, Oberpreuschwitz, Seulbitz und Thiergarten in die Stadt Bayreuth eingemeindet wurden.
 - 2) Vgl. Stadtverwaltung Bayreuth (Hrsg.): Rathausinformation 2, Landschaftsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975, S. 5
 - 3) Im Generalverkehrsplan, der Bestandteil des Flächennutzungsplanes ist, "wird ein Weg zur Lösung der Verkehrsprobleme von Gegenwart und Zukunft im Verkehrsraum Bayreuth aufgezeigt." (Stadtverwaltung Bayreuth (Hrsg.): Rathausinformation 1, Generalverkehrsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975, S. 9)
 - 4) Vgl. Stadtverwaltung Bayreuth: Vorlage PL 610/1 vom 3. 11. 1977, S. 3
 - 5) Um detaillierte Kenntnis von den bestehenden Verhältnissen im Planungsbereich und den die Planung beeinflussenden Faktoren zu erhalten, beauftragte die Stadt die "Prognos AG, Basel" mit der Erforschung der sozioökonomischen Strukturen und des Entwicklungspotentials in der Stadt Bayreuth und ihrem Nahbereich. Im Juni 1973 legte das Institut eine dreibändige Arbeit vor, die neben vielfältigen Daten aus einer städtebaulichen Bestandsaufnahme Vorschläge für die Programmierung der Flächennutzungsplanung enthielt. Aus den Untersuchungsergebnissen leitete "Prognos" ein "Zielsystem zur Entwicklungsplanung" ab, das sich aus 5 "Oberzielen", entsprechenden "Teilzielen" und "Erfüllungskriterien" zusammensetzt. Beispiel: "Durchsetzbarkeit der Planung" (Oberziel 5) mit den Teilzielen "Administrative Durchsetzbarkeit: Konflikte innerhalb bzw. zwischen den Verwaltungen sollten hinsichtlich des in Aussicht genommenen Entwicklungskonzeptes möglichst gering sein..." und "Politische Durchsetzbarkeit: Das zu wählende Entwicklungskonzept sollte so weit als möglich den Zielvorstellungen der verschiedenen Gremien politischer Willensbildung entsprechen ...", wobei als Erfüllungskriterien aufgezeigt sind: "Anzahl und Stärke der zu erwartenden Konflikte". (Prognos AG, Generalentwicklungs- und Erneuerungsplanung Bayreuth, Basel 1973, Teil A, S. 225 ff)

analysierte und prognostizierte. Mit der Ausarbeitung eines Planentwurfes beauftragte der Stadtrat die "Arbeitsgemeinschaft für Stadtplanung", die im August 1973 einen Flächennutzungsplan vorlegte.

Nach Erörterung des Entwurfes in den Umlandgemeinden, Beratungen des Stadtrates und Weiterbearbeitung des Planes wurde anläßlich einer "Behördenbesprechung" am Beginn des Jahres 1975 die Öffentlichkeit von den Planungsgrundlagen unterrichtet.¹⁾ Im Anschluß an die Vorstellung des Planentwurfes wurde allen Teilnehmern an dieser Besprechung ein Entwurf des Flächennutzungsplanes zusammen mit einem "Erläuterungsbericht"²⁾ zur Stellungnahme übersandt.³⁾ Nachdem im Laufe des Jahres 1975 alle Träger öffentlicher Belange an den Planungen beteiligt worden waren, beschloß der Stadtrat am 24. 11. 1976, den Flächennutzungsplan mit Erläuterungsbericht in der Zeit vom 20. 12. 1976 bis 29. 1. 1977 öffentlich auszulegen.⁴⁾ Durch Berück-

- 1) Am 24. 1. 1975 fand im Bayreuther Rathaus eine "Behördenbesprechung" statt, anläßlich derer der Flächennutzungsplanentwurf vorgestellt wurde. Der Landrat als Repräsentant der 25 "mitplanenden" Umlandgemeinden, "die Bürgermeister von 19 angrenzenden Gemeinden, deren Liste von Benk bis Thurnau reicht, waren gekommen und dazu die Vertreter von nicht weniger als 39 (!) staatlichen Dienststellen, deren Palette von der Autobahndirektion bis zum Wasserwirtschaftsamt reichte. Dazu gesellten sich noch 18 Delegierte der Kirchen, der Wirtschaft und sonstiger Behörden (Bauernverband bis Wehrbereich), 15 städtischer Dienststellen sowie ... Vertreter der Stadtratsfraktionen ..." (Nordbayerischer Kurier vom 26./27. 1. 1975, S. 8)
- 2) Gemäß § 5 Abs. 7 BBauG ist dem Flächennutzungsplan ein "Erläuterungsbericht" beizufügen, der "die zeichnerischen und textlichen Darstellungen des Flächennutzungsplanes nicht nur in ihrem Sinngehalt verständlich machen, sondern zu diesen nähere Ausführungen über das 'Ob' und 'Wie' und 'Warum' der Darstellung machen soll". (Ernst-Zinkahn-Bielenberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, Rand-Nr. 79)
- 3) Vgl. Stadtverwaltung Bayreuth: Vorlage PL 610/1 vom 3. 11. 1977, S.4
- 4) "Während der öffentlichen Auslegung können gemäß § 2 Abs. 6 BBauG zum Flächennutzungsplanentwurf Bedenken und Anregungen vorgebracht werden. Die Träger öffentlicher Belange werden von der öffentlichen Auslegung ... benachrichtigt." (Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung, in: Stadt Bayreuth (Hrsg.): Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 15, vom 10. 12. 1976)

sichtigung von Bedenken und Anregungen ergaben sich aufgrund der Stadtratsbeschlüsse vom 2. 11. 1977, 23. 11. 1977 und 21. 12. 1977 Planänderungen, die gemäß Beschluß des Stadtrates vom 21. 12. 1977 als Korrekturen in den Flächennutzungsplan zu übernehmen waren und die zweite öffentliche Auslegung vom 20. 1. 1978 bis 20. 2. 1978 erforderlich machten.¹⁾ Hierbei vorgebrachten Bedenken und Anregungen wurde im Stadtratsbeschluß vom 8. 3. 1978 Rechnung getragen. Der der Regierung von Oberfranken vorgelegte Flächennutzungsplan wurde mit Bescheid vom 14. 4. 1978 unter der Auflage nochmaliger öffentlicher Auslegung genehmigt.²⁾

Aus der Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsverfahren³⁾ resultierten von privater Seite und von Trägern öffentlicher Belange eine Vielzahl von Einwendungen, die genannten "Bedenken und Anregungen" zur beabsichtigten Planung. Bereits vor der ersten öffentlichen Planaufgabe hatten Träger öffentlicher Belange Einwendungen erhoben, die in den

1) Vgl. Stadt Bayreuth (Hrsg.): Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 1, vom 13. 1. 1978 - Zu den erfolgten Planänderungen konnten während der zweiten öffentlichen Auflage wiederum Bedenken und Anregungen vorgebracht werden; die Träger öffentlicher Belange wurden von der erneuten Auflage benachrichtigt. (Vgl. ebenda)

2) Vgl. Stadt Bayreuth (Hrsg.): Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 15, vom 21. 7. 1978 - Der Öffentlichkeit sollte Gelegenheit gegeben werden, zu den aufgrund der zweiten Auslegung erfolgten Planänderungen Stellung zu nehmen. (Vgl. ebenda)

3) Neben der Behördenbesprechung am 24. 1. 1975 und den drei öffentlichen Auslegungen bot die Stadtverwaltung durch ihre "Rathausinformation" (vgl. Stadtverwaltung Bayreuth (Hrsg.): Rathausinformation 1, Generalverkehrsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975; vgl. dieselbe: Rathausinformation 2, Landschaftsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975; vgl. dieselbe: Rathausinformation 3, Grünflächen, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1978) zusätzliche Gelegenheit, die Bürgerschaft am Planungsgeschehen "teilhaben zu lassen und sie umfassend zu orientieren." (Stadtverwaltung Bayreuth (Hrsg.): Rathausinformation 1 ..., aaO, S. 24)

Planentwurf eingearbeitet wurden.¹⁾ Diesen Entwurf vom 15. 11. 1976 billigte der Stadtrat, legte ihn damit als seine Planungsabsicht fest und machte ihn in dieser Form der Allgemeinheit zugänglich. Auf der Grundlage des veröffentlichten Planentwurfes konnte nun die Auseinandersetzung zwischen Planungsträger und Kritikern stattfinden.

Bei der Beteiligung der planungsbetroffenen Öffentlichkeit wurde gegen die beabsichtigten Planfestsetzungen eine Fülle von Bedenken und Anregungen vorgebracht. Die Stadtverwaltung sichtete, analysierte und registrierte jede der zumeist in schriftlicher Form erhobenen Einwendungen. Geordnet nach Plangebieten bzw. nach Zugehörigkeit zur Gruppe der Träger öffentlicher Belange oder der privaten Planungskritiker legte die Stadtverwaltung die eingegangenen Bedenken und Anregungen, jeweils versehen mit einer Stellungnahme zu den kritisierten Planfestsetzungen, dem Stadtrat zur Entscheidung vor.²⁾

Nach der exekutiven Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidung über die vorgebrachten Einwände fanden im Bauausschuß jeweils Vorberatungen statt, deren Ergebnisse als "städtebauliche Gutachten" dem

1) Anhand der Abweichungen des Erläuterungsberichtes 1976 (vgl. AGS, Arbeitsgruppe für Stadtplanung: Erläuterungsbericht zum gemeinsamen Flächennutzungsplan ..., Berlin/München 1974/1976) vom Erläuterungsbericht 1974 (vgl. dieselbe: Erläuterungsbericht zum gemeinsamen Flächennutzungsplan..., Berlin/München 1974) lassen sich zahlreiche Modifizierungen des Planentwurfes erkennen. Beispiele: "Das Naturschutzgebiet Schloßpark Fantaisie wurde auf Anregung des Regierungsbeauftragten für Naturschutz nicht mehr in den Flächennutzungsplan eingetragen ..." (Dieselbe: Erläuterungsbericht ..., Berlin/München 1974/1976, S. 62); im "Sondergebiet Universität" wurden die einzelnen Planziele geändert bzw. genauer fixiert (vgl. ebenda, S. 102 ff).

2) Vgl. die Vorlage des Planungsamtes: "Bedenken und Anregungen zum Flächennutzungsplanverfahren der Stadt Bayreuth", betreffend die während der ersten bzw. zweiten öffentlichen Planaufgabe vorgebrachten Einwendungen "F 1" bis "F 86" bzw. "F 87" bis "F 136".

Stadtrat zur Beschlußfassung vorgeschlagen wurden.¹⁾

Bei seinen öffentlichen Sitzungen am 2. 11. 1977, 23. 11. 1977 und 8. 3. 1978²⁾ behandelte das Plenum des Stadtrates die geltend gemachten Einwände gegen die beabsichtigten Planfestsetzungen. Vom zuständigen Referenten der Stadtverwaltung wurde jeweils der strittige Punkt erläutert³⁾; nach dem Austausch der Meinungen innerhalb des kommunalen Parlamentes wie auch zwischen Parlament und Gemeindeverwaltung⁴⁾ entschied der Stadtrat per Abstimmung über die Einwendungen gegen den Planentwurf.

1) Vgl. die städtebaulichen Gutachten des vorberatenden Bauausschusses von den Ausschusssitzungen am 9. 8. 1977 und 11. 10. 1977 bzw. am 7. 3. 1978. Die Empfehlungen des Bauausschusses wurden öffentlich erörtert und verbeschieden bei den Beratungen im Plenum des Stadtrates, die der Verfasser beobachtet hat.

2) Am 2. 11. 1977 sowie am 23. 11. 1977 wurden die Bedenken und Anregungen aus der ersten, am 8. 3. 1978 diejenigen aus der zweiten öffentlichen Planauslage behandelt.

3) Anhand vom Planungsamt vorbereiteter Sitzungsunterlagen erläuterte der Referent die Auffassung der Planungskritiker und die des Planungsträgers. Die umstrittenen Planungsgebiete wurden durch Kartenausschnitte großen Maßstabes mit Hilfe von Diaprojektionen veranschaulicht.

4) Wenn bei manchen "Bedenken und Anregungen" auf Diskussion verzichtet und der Stellungnahme des vorberatenden Bauausschusses zugestimmt wurde, so gaben andere Einwendungen von Planungsgegnern Anlaß zur Kontroverse. - In zwei Fällen, von denen sich einer auf die Einwendung eines Trägers öffentlicher Belange gründet (vgl. (34)/F 86, S. 170 f), wurde vor der abschließenden Entscheidung eine Anhörung der betroffenen Bürger durchgeführt.

3. Verfahren des Stadtrates bei der Entscheidung über die von Trägern öffentlicher Belange vorgebrachten Bedenken und Anregungen

(1)¹⁾/F 15²⁾

- (a)³⁾ Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen; Schloß- und Gartenverwaltung Eremitage (10. 1. 1977)
- (b)⁴⁾ Antrag: Erklärung des Geländes "am Kuhberg" zum Wasserschutzgebiet und Aufnahme in den Flächennutzungsplanentwurf.
- (c)⁵⁾ 2. 11. 1977
- (d)⁶⁾ Beschlußfassung: "Die beantragte Planergänzung wird vorgenommen."

(2)/F 31

- (a) Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, München (19. 1. 1977)
- (b) "Gegen den Ausbau der Cosima-Wagner-Straße als Stadtkernring unter Beanspruchung von staatlichem Grund werden ... Bedenken angemeldet."
- (c) 2. 11. 1977
- (d) "Von den Bedenken ... wird Kenntnis genommen. Die Bedenken können nicht berücksichtigt werden. Es verbleibt bei der bestehenden Straßenplanung."

1) Laufende Nummer der untersuchten Einwendungen gegen den Flächennutzungsplanentwurf

2) Verwaltungsinterne Bezeichnung

3) Planungskritiker (Datum des Schreibens des jeweiligen Trägers öffentlicher Belange an den Planungsträger)

4) Zusammenfassung der konfligierenden Auffassung zur beabsichtigten Planung

5) Datum der Stadtratssitzung, bei der die betreffenden Bedenken behandelt wurden

6) Stellungnahme, Entscheidung des Stadtrates und Beobachtungen des Verfassers bei der Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen des Plenums

(3)/F 38

- (a) Krankenhaus mit Rehabilitationsklinik für Rückenmarkverletzte Hohe Warte, Bayreuth (27. 1. 1977)
- (b) Im Gegensatz zum Flächennutzungsplanentwurf ist der Standort für den Hubschrauberlandeplatz auf dem Gelände der Oberforstdirektion vorgesehen. "Es wird gebeten, den Flächennutzungsplan entsprechend zu ändern."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Dem Antrag ... wird zugestimmt."

(4)/F 50

- (a) Bezirksfinanzdirektion Ansbach (7. 2. 1977)
- (b) 1. Anregung zweier Änderungen des Flächennutzungsplanes für den Bereich der Justizvollzugsanstalten St. Georgen-Bayreuth: Änderung hinsichtlich der geplanten Verminderung einer landwirtschaftlich nutzbaren Fläche und Ausweis einer weiteren landwirtschaftlichen Nutzfläche.
2. Für den Bereich der Universität Bayreuth "... kann der Freistaat Bayern das Nebeneinander einer Universität und eines Betonwerkes nicht gut heißen ...". Es wird daher angeregt, einen Hinweis 'Anpassungsgebiet nach § 62 Städtebauförderungsgesetz' aufzunehmen."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Zu 1.: Nach einer Diskussion zwischen Oberbürgermeister, Stadtrat und Baureferenten, in der auf die grundsätzliche Änderbarkeit eines Flächennutzungsplanes verwiesen wird, werden beide Änderungsanträge abgelehnt.
Zu 2.: "Der Anregung auf Ausweisung eines Anpassungsgebietes nach § 62 Städtebauförderungsgesetz ... wird ... entsprochen."

(5)/F 51

- (a) Deutsche Bundespost, Oberpostdirektion Nürnberg (9. 6. 1975)
- (b) Ausweisung posteigener Dienstgrundstücke und über den Planungsbereich verlaufender Richtfunktrassen im Flächennutzungsplan.
- (c) 23. 11. 1977

- (d) Der Stadtrat stimmt dem Bauausschuß-Gutachten zu, wonach die gewünschten Eintragungen vorgenommen werden sollen.

(6)/F 52

- (a) Deutsche Bundesbahn, Bundesbahndirektion Nürnberg (2. 2. 1977, 17. 10. 1975)
- (b) Bei der Planaufstellung sollte "im Interesse einer ausgewogenen Verteilung des Verkehrs jedes gleisanschlußfähige Gelände entsprechend ausgewiesen werden."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Von den Anregungen der Bundesbahndirektion wird Kenntnis genommen. Der Erläuterungsbericht wird entsprechend ergänzt."

(7)/F 53

- (a) Oberfinanzdirektion Nürnberg (11. 8. 1975, 17. 2. 1977)
- (b) Die US-Streitkräfte sind mit der Umstufung des Verkehrslandeplatzes der Stadt Bayreuth von Klasse II in Klasse I nicht einverstanden. Es wird gebeten, "die Belange der US-Streitkräfte zu berücksichtigen."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Unter Hinweis auf eine Verwaltungsbesprechung am 9. 5. 1977 hält der Stadtrat an seiner Absicht fest, den Verkehrslandeplatz auszubauen. Der Ausweis in Klasse I wird beibehalten.

(8)/F 54

- (a) Straßenbauamt Bayreuth (25. 1. 1977)
- (b) Ersuchen um verschiedene Korrekturen des Flächennutzungsplanentwurfes.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen." Die angeregten Berichtigungen werden vorgenommen.

(9)/F 55

- (a) Autobahndirektion Nürnberg (24. 1. 1977)
- (b) Aufnahme der Bauverbots- und Baubeschränkungsgrenzen entlang der

Bundesautobahn Berlin-München; bei Verwirklichung der geplanten Südtangente hätte "die Stadt Bayreuth die Aufwendungen für dadurch bedingte Verlegung der Anschlußstelle Bayreuth-Süd zu tragen."

(c) 23. 11. 1977

(d) "Die Autobahnschutzstreifen werden nachrichtlich übernommen."
"Die Planungen der Südtangente ... werden als Zielplanung beibehalten." Bei der Diskussion im Plenum erklärt der Oberbürgermeister, die Autobahndirektion benutze ihre Stellungnahme zum Flächennutzungsplan, Probleme künftiger Planverwirklichung (Finanzierung des Anschlusses der Südtangente an die Autobahn) zu erörtern. Des weiteren läßt die Diskussion erkennen, daß der Stadtrat die Planfestsetzungen hinsichtlich der Südtangente nicht als endgültig betrachtet.

(10)/F 56

(a) Bundesvermögensamt Bayreuth (23. 5. 1975)

(b) Bezüglich der von den US-Streitkräften genutzten Liegenschaften werden für die US-Dienststelle Real Estate Nürnberg "vorsorglich" Bedenken angemeldet.

(c) 23. 11. 1977

(d) "Die Ausweisungen für die Grundstücke, die durch die US-Streitkräfte genutzt werden, werden beibehalten ..."

(11)/F 57

(a) Bauverwaltung des Bezirks Oberfranken (9. 1. 1977)

(b) Anregung, die Ausweisung verschiedener Grundstücke zu korrigieren. "Gegen die sonstigen Gebietsausweisungen, selbst bei Beschneidung bezirkseigener Grundstücke, werden im Interesse einer sinnvollen Flächennutzung keine Bedenken geltend gemacht."

(c) 23. 11. 1977

(d) "Die Anregungen, Sonderflächen zu kennzeichnen, werden im Flächennutzungsplan berücksichtigt."

(12)/F 58

- (a) Regionaler Planungsverband Oberfranken-Ost (1. 3. 1977)
- (b) "Aus der Sicht der Regionalplanung sollten bei den Wohnbauflächen in den Umlandgemeinden zumindest zusätzliche Wohnbauflächen in Reservegebiete umgewandelt werden. Bei den gemischten und gewerblichen Bauflächen sollte ebenfalls ein Teil der bereits ausgewiesenen Gebiete als gewerbliche Reservefläche bezeichnet werden...."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Die Anregungen werden zur Kenntnis genommen. Die Ausweisung von Reserveflächen ist nur für Wohngebiete möglich, nicht für Industrie- und Gewerbeflächen."

(13)/F 59

- (a) Regierung von Oberfranken (28. 1. 1977)
- (b) 1. "Reserveflächen sind nach Auffassung der Regierung sowohl im Planentwurf selbst als auch im Erläuterungsbericht eindeutig ... zu definieren und zu kennzeichnen Ein alleiniger Hinweis im Erläuterungsbericht wird nicht als ausreichend angesehen."
- 2. Abgrenzungen des "Naturschutzgebietes 'Teufelsloch' sind im Planentwurf unrichtig dargestellt Desgleichen weicht die Abgrenzung des Landschaftsschutzgebietes 'Oberes Maintal' von den hiesigen Unterlagen ab."
- 3. Es erscheint ratsam, "auf die Flächenausweisungen im Westen von Destuben zu verzichten"
- 4. Es wird bemerkt, "daß die Ausweisung von privaten Gartenflächen im Bereich von Destuben über den Bestand hinausgeht. Es wird dringend empfohlen, im Flächennutzungsplan lediglich den Bestand darzustellen...."
- 5. "Gegen die vorgesehene Erweiterung des bestehenden Gewerbegebietes in Aichig sind aus landesplanerischer Sicht schwerwiegende Bedenken zu erheben Von einer Erweiterung des Gewerbegebietes sollte daher Abstand genommen werden."
- 6. Bei den ausgewiesenen Sondergebieten "... wäre auch auf die Vereinbarkeit der beabsichtigten Nutzung mit den in angrenzenden

Flächen vorhandenen oder vorgesehenen Nutzung zu achten."

7. Grundsätze des Immissionsschutzes werden in einigen Gebieten nicht eingehalten.

8. Zu mehreren Planfestsetzungen in Gemeinden des Nahbereiches werden in einigen Fällen "erhebliche" oder "schwerwiegende" Bedenken erhoben.

9. "Bedenken gegen die Ablagerung von Müll in den Sandgruben am Buchstein ... bestehen weiterhin."

10. Es wird "dringend empfohlen, den Landschaftsplan zusammen mit dem Gemeinsamen Flächennutzungsplan auszulegen"

(c) 23. 11. 1977

(d) Zu 1.: "Die Reserveflächen für Wohngebiete werden im Erläuterungsbericht dargestellt."

Zu 2.: "Die Grenzen des Landschaftsschutzgebietes Oberes Maintal werden in Abstimmung mit der Regierung berichtigt."

Zu 3.: "Das Baugebiet Destuben kann nicht im Flächennutzungsplan gestrichen werden, da ein Bebauungsplan rechtskräftig ist."

Zu 4.: "Das vorhandene Gartenland wird sowohl in seinem Bestand als auch mit einer angemessenen Arrondierung ... in den Flächennutzungsplan übernommen."

Zu 5.: "Für das Gewerbegebiet Aichig liegt in der ausgewiesenen Größe ein rechtskräftiger Bebauungsplan vor. Die Fläche kann nicht reduziert werden."

Zu 6.: "Die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Sondergebiete nehmen - soweit dies möglich ist - auf die benachbarten Nutzungsqualifikationen Rücksicht."

Zu 7.: "Den Belangen des Immissionsschutzes hinsichtlich der Zuordnung aneinandergrenzender Wohngebiete wird durch entsprechende Kennzeichnung oder Hinweise im Erläuterungsbericht Rechnung getragen."

Zu 8.: und 9.: Keine Stellungnahme des Stadtrates.

Zu 10.: "Dem Vorbringen der Regierung ... wurde entsprochen."

(14)/F 60

(a) Flurbereinigungsdirektion Bamberg (7. 5. 1975, 26. 1. 1977)

(b) Plankorrekturen, damit landwirtschaftliche Fläche "erhalten

bleibt bzw. durch die Neuordnung des ländlichen Raumes durch Flurbereinigung erreicht werden kann."

(c) 23. 11. 1977

(d) Nach einer Stellungnahme des Stadtbaudirektors zur Notwendigkeit, stichtagsbezogen zu planen und damit Sachverhalte und Tatsachen festzulegen, beschließt der Stadtrat: "Im Erläuterungsbericht wird ein Vermerk entsprechend der Anregung der Flurbereinigungsdirektion angebracht."

(15)/F 64

(a) Evangelisch-lutherische Gesamtkirchenverwaltung, Friedhofsverwaltung (18. 4. 1977)

(b) Die Friedhofsverwaltung wendet gegen den Flächennutzungsplanentwurf ein: " ... der Bau eines Kinderspielplatzes und Bolzplatzes in unmittelbarer Nachbarschaft des Friedhofes kann unsere Zustimmung nicht finden."

(c) 23. 11. 1977

(d) Im Stadtrat ergibt sich eine Diskussion, die sich um die Lösung des Konfliktes zwischen kirchlichem Interesse ("Beeinträchtigung der Pietät") und den Bedürfnissen der Kinder ("Sportanlage muß unbedingt gebaut werden") bemüht. Schließlich stimmt der Stadtrat bei einer Gegenstimme der ursprünglichen Planungsabsicht zu, die die unmittelbare Nachbarschaft von Friedhof und Sportstätte vorsieht: Es wird "dem Bedürfnis der Ausweisung einer Spielfläche Rechnung getragen."

(16)/F 65

(a) Oberforstdirektion Bayreuth (27. 5. 1975)

(b) Zu den Festlegungen in den einzelnen Entwicklungsgebieten werden aus forstlicher Sicht detaillierte Anregungen gegeben.

(c) 23. 11. 1977

(d) Soweit die Anregungen die Flächennutzungsplanung betreffen, billigt der Stadtrat die Übernahme in den Planentwurf mit Ausnahme der Forderung, die Mülldeponie am Buchstein aufzulassen.

(17)/F 66

- (a) Bayerisches Forstamt Bayreuth (15. 1. 1975)
- (b) Anregung, den Pflanzgarten "Hohe Warte" hinsichtlich der ausgewiesenen Größe und Nutzungsart zu korrigieren.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Der Stadtrat folgt der Anregung des Forstamtes.

(18)/F 67

- (a) Bergamt Bayreuth (13. 6. 1975)
- (b) Einspruch "gegen die geplante Errichtung von Deponien am Buchstein insbesondere in unmittelbarer Nähe des Wasserschutzgebietes um den Saaser Stollen"
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Den Bedenken gegen die Errichtung eines Müllablagerungsplatzes in den Sandgruben des Buchsteins wird nicht Rechnung getragen."

(19)/F 68

- (a) Regierung von Mittelfranken, Luftamt Nordbayern (17. 1. 1975)
- (b) Die An- und Abflugbereiche des Verkehrslandeplatzes sind im Flächennutzungsplan zu klein angegeben. Ein Teil der neu ausgewiesenen Wohngebiete der Gemeinde Bindlach liegen unterhalb des westlichen An- und Abflugbereiches.
- (c) Von der Stellungnahme des Luftamtes wird Kenntnis genommen.

(20)/F 69

- (a) Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (18. 8. 1975)
- (b) In einer sehr umfangreichen Stellungnahme werden unter Hinweis auf Gesetze und Verordnungen zum Umweltschutz Maßnahmen des Planungsträgers gegen zu erwartenden Straßenverkehrs-, Eisenbahnbetriebslärm und Lärmbelastung durch Baunutzung gefordert; sollten diese Maßnahmen nicht ergriffen werden, meldet das Landesamt für Umweltschutz Bedenken gegen den Flächennutzungsplan an.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Mit dem Verweis auf die EntschlieÙung zu (13)/F 59 nimmt der Stadtrat Kenntnis von den geäuÙerten Bedenken. Der Stadtbaudi-

rektor stellt fest, daß alle einschlägigen Umweltschutzbestimmungen in die Stellungnahme aufgenommen und in Form von Bedenken zum Flächennutzungsplan vorgetragen wurden. Der Oberbürgermeister wendet sich gegen den Versuch, nach Art des Landesamtes für Umweltschutz den Gestaltungsspielraum der Stadt einzuschränken.

(21)/F 70

- (a) Stadtwerke Bayreuth (26. 1. 1977)
- (b) "Änderungen und Ergänzungen hinsichtlich Hauptwasserleitungen und Hauptgasleitungen."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Die angeregten Ergänzungen werden vorgenommen.

(22)/F 71

- (a) Wasserwirtschaftsamt Bayreuth (26. 5. 1975)
- (b) Im Flächennutzungsplan sollten für 12 Regenüberlaufbecken und für einen Speicher zwischen Wolfsbach und Creussen die entsprechenden Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Der Stadtrat beschließt: "Dem Vorschlag ..., die Regenrückhaltebecken ... kenntlich zu machen, wird aus zeichentechnischen Gründen nicht gefolgt." Der gewünschte Ausweis von Vorbehaltsflächen für einen Speicherbau wird nicht erörtert.

(23)/F 72

- (a) Staatliches Gesundheitsamt Bayreuth (29. 5. 1975)
- (b) In einer quantitativ sehr umfassenden Stellungnahme werden soziale und gesundheitspolitische Probleme in einen Zusammenhang mit dem Flächennutzungsplan gestellt und auf diese Weise eine Reihe von Bedenken vorgebracht.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) In einer kurzen Debatte macht der Baureferent deutlich, daß der Planungsträger in diesem Fall mit einer Vielzahl von bekannten Daten, von Meinungen und Forderungen konfrontiert wird, die nicht

zur vorbereitenden Bauleitplanung gehören; das Plenum teilt die Ansicht des Baureferenten und stellt fest: "Von den Anregungen und Hinweisen wird Kenntnis genommen."

(24)/F 73

- (a) Wehrbereichsverwaltung VI (10. 7. 1975)
- (b) Hinweise auf Bauschutzbereiche
- (c) 23. 11. 1975
- (d) "Die Hinweise werden zur Kenntnis genommen."

(25)/F 74

- (a) Bayerisches Landesamt für Denkmalspflege (5. 5. 1977)
- (b) Aus denkmalpflegerischer Sicht wird angemerkt, "daß die Flächenausweisungen im Altstadtbereich noch feiner differenziert werden müßten." "In Gesees ist der nördlich der landschaftlich beherrschenden Kirchenburg ausgewiesene Ausläufer eines Wohngebietes zu reduzieren Von dieser Forderung kann nicht abgewichen werden."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Der Stadtrat verweist auf die Neufassung der Baunutzungsverordnung, wonach der Anregung hinsichtlich des Altstadtbereiches entsprochen werden kann. Der Kritikpunkt in bezug auf das Wohngebiet in Gesees wird nicht behandelt.

(26)/F 75

- (a) Erzbischöfliches Ordinariat (Niederschrift des Stadtplanungsamtes vom 21. 1. 1977 nach der Planeinsicht durch den Dekan)
- (b) Anregung, den Planentwurf bezüglich des Ausweises einer Kirche zu korrigieren und bezüglich eines geplanten Kirchenneubaus zu vervollständigen.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Korrektur bzw. Vervollständigung werden vorgenommen.

(27)/F 76

- (a) Landbauamt Bayreuth, Bauleitung Universität (9. 12. 1974, 10. 1. 1975, 24. 6. 1975)

(b) In umfangreichen und sehr sachverständigen Ausführungen zum Entwurf des Flächennutzungsplanes werden in bezug auf das Planungsgebiet der Universität und andere staatliche Einrichtungen Hinweise und Empfehlungen gegeben, Ergänzungen, Korrekturen, Präzisierungen angeregt sowie Formulierungshilfen für den Erläuterungsbericht unterbreitet.

(c) 23. 11. 1977

(d) Der Stadtbaudirektor teilt mit, daß die vorgebrachten Bedenken und Anregungen zwischenzeitlich in die vorbereitende Bauleitplanung bzw. mittlerweile aufgestellte Bebauungspläne übernommen sind. Der Stadtrat billigt das Vorgehen der Stadtverwaltung.

(28)/F 79

(a) Handwerkskammer für Oberfranken (27. 5. 1975)

(b) Es wird angeregt, "daß in den Wohnbaugebieten genügend Nahrungsmittelhandwerksbetriebe, also Bäckereien und Metzgereien vorgesehen werden."

(c) 23. 11. 1977

(d) Der Stadtrat schließt sich dem Standpunkt des Baureferenten an, wonach es nicht Aufgabe der Flächennutzungsplanung sein kann, die Ansiedelung von Handwerksbetrieben vorzusehen.

(29)/F 80

(a) Landratsamt Bayreuth (1. 10. 1975)

(b) Hinsichtlich der Kreisstraßen 5, 6, 11 und 14 werden "planungsrelevante Daten" der Beachtung empfohlen.

(c) 23. 11. 1977

(d) "Die Hinweise werden zur Kenntnis genommen."

(30)/F 81

(a) Stadtplanungsamt (6. 5. 1977)

(b) Überprüfung einer Straßenführung im Ortsteil Seulbitz.

(c) 23. 11. 1977

(d) "Die bisherige Straßenführung wird beibehalten. Korrekturen werden vorgenommen."

(31)/F 82

- (a) Stadtplanungsamt (6. 5. 1977)
- (b) Aufgrund einer Einzeluntersuchung des Bauquartiers Mutritz wird angeregt: "Im Flächennutzungsplan sollte das Gebiet als Baugebiet gestrichen werden."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Die Ausweisung des Bereichs Mutritz als Baugebiet wird nicht beibehalten. Es sind landwirtschaftliche Nutzflächen auszuweisen."

(32)/F 84

- (a) Ordnungsamt der Stadtverwaltung (15. 2. 1977)
- (b) Der Ausweis eines Teilstückes des Landschaftsschutzgebietes südwestlich von Meyernreuth "dürfte ein Eingriff in die freie Landschaft sein."
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Den Bedenken gegen die Ausweisung der südlich Meyernreuth vorhandenen Kleingärten als privates Kleingartenland wird nicht entsprochen."

(33)/F 85

- (a) Stadtplanungsamt (6. 5. 1977)
- (b) Vorschlag, den Ortsteil Dörnhof im Flächennutzungsplan als Dorfgebiet auszuweisen.
- (c) 23. 11. 1977
- (d) "Der Ortsteil wird ... als Dorfgebiet ausgewiesen."

(34)/F 86

- (a) Industrie- und Handelskammer, Bayreuth
- (b) Anstelle eines Wohngebietes soll an der Pottensteiner Straße ein sogenanntes "Mischgebiet" ausgewiesen werden.¹⁾
- (c) 23. 11. 1977
- (d) Die Einwendung der Industrie- und Handelskammer ist Anlaß einer

1) Im "Mischgebiet" ist die Bebauung mit Wohngebäuden und mit gewerblichen Gebäuden zulässig.

längeren Diskussion im Stadtratsplenum, in der seitens der Stadträte ebenso wie von der Stadtverwaltung sehr unterschiedliche Standpunkte zur Ausweisung des alten Kasernengeländes an der Pottensteiner Straße geäußert werden. Nachdem eine Einigung nicht erzielt werden kann, wird der folgende Beschluß gefaßt: "Der Stadtrat bildet eine Kommission ..., die ... das Gebiet zwischen Justus-Liebig-Straße/Pottensteiner Straße/Leibnizstraße/Robert-Koch-Straße und Leuschnerstraße nach seiner städtebaulichen Qualifikation überprüft. Soweit dies erforderlich, ist hierzu eine Ortsbesichtigung durchzuführen Mit den im vorgenannten Gebiet ansässigen Unternehmern und Grundstückseigentümern (ist) zur dortigen künftigen baulichen Ausweisung eine Anhörung durchzuführen."¹⁾

Am 13. 12. 1977 besichtigt eine Stadtratskommission zusammen mit Vertretern der Stadtverwaltung das alte Kasernengelände. Nach eingehender Erörterung der Gegebenheiten in dem zu qualifizierenden Gebiet und nach Anhörung einer Reihe von in diesem Gebiet ansässigen Unternehmern, die ihre Situation im Zusammenhang mit der beabsichtigten Flächennutzungsplanung erläuterten, nimmt die vorberatende Kommission in einem Gutachten Stellung. Danach wird dem Stadtrat empfohlen: " 1. Das Gebiet südlich der Leibnizstraße wird im Bereich der sogenannten Unteroffizierswohnungen wie bisher als allgemeines Wohngebiet ausgewiesen.... 2. Das ... Gebiet zwischen Ludwig-Thoma-Straße und der Pottensteiner Straße bis zur Eisenbahnlinie Bayreuth-Altstadt bleibt als Industriegebiet ausgewiesen. 3. Das Gebiet zwischen Leibnizstraße, Ludwig-Thoma-Straße und Robert-Koch-Straße ... wird ... im westlichen Teil als reines Wohngebiet, im östlichen Bereich als allgemeines Wohngebiet ausgewiesen. 4. Das im Süden anschließende Areal ... wird zusammenhängend als Mischgebiet ausgewiesen. 5. Das Gebiet zwischen

1) "Nebeneinander von Betrieben und Wohnungen: Zielkonflikt im ehemaligen Kasernengelände - Stadtrats-Kommission soll Vorschläge für künftige Qualifikation des Gebiets erarbeiten - Anhörung der Betriebsinhaber." (Nordbayerischer Kurier, 26./27. 11. 1977, S. 11)

Rathenaustraße, Robert-Koch-Straße, Ludwig-Thoma-Straße und der Leibnizstraße wird als Mischgebiet ausgewiesen. Die Kommission empfiehlt, die weitere Entwicklung ... in den nächsten Jahren aufmerksam zu verfolgen und möglicherweise durch Grundstückserwerbungen die bestehende Nutzung zu sichern oder je nach Beurteilung der sich ergebenden Entwicklung einer neuen Nutzung zuzuführen." In seiner Sitzung am 21. 12. 1977 beschließt der Stadtrat die gutachtlich vorgeschlagenen Ausweisungen im Flächennutzungsplan.¹⁾

Punkt 4 des Gutachtens, der einen Ausweis als Mischgebiet vorsieht, ist Anlaß neuer Einwendungen gegen den Flächennutzungsplan: Nach der zweiten öffentlichen Auslegung des Planentwurfes melden acht Unternehmer gegen die beabsichtigte Ausweisung Bedenken an. Bei der Stadtratssitzung am 8. 3. 1978 wird über die vorgebrachten Bedenken debattiert und schließlich der Beschluß gefaßt: "Das als Mischgebiet ausgewiesene Bauquartier ... ist in GE abzuändern."²⁾

Ebenso werden von privater Seite gegen Punkt 2 des Gutachtens, die Festlegung als Industriegebiet, Einwände erhoben. Der Stadtrat beschließt: "Eine Änderung der Festlegungen ... wird nicht durchgeführt."

(35)/F 100

- (a) Stadtjugendamt (1. 2. 1978, 20. 2. 1978)
- (b) Anregung, den Flächennutzungsplan entsprechend dem Kinderspielflächenentwicklungsplan um die dort ausgewiesenen Kinderspiel- und Bolzplätze zu ergänzen.

1) "Existenzrecht im neuen Flächennutzungsplan: Betriebe werden nicht verdrängt - Kompromiß fürs alte Kasernengelände - Wohn- und Gewerbebereiche nebeneinander." (Nordbayerischer Kurier, 23. 12. 1977, S. 6)

2) "GE" bedeutet "Gewerbegebiet"

- (c) 8. 3. 1978
- (d) "Dem Antrag wird stattgegeben. Die fehlenden Kinderspielanlagen sind nachzutragen."

(36)/F 106

- (a) Katholisches Pfarramt Heilig Kreuz (17. 2. 1978)
- (b) In der Stellungnahme des Pfarramtes zur Bauleitplanung wird - ebenso wie von seiten eines Sportvereins - das Interesse am Erwerb eines städtischen Grundstückes deutlich gemacht, welches im Planentwurf als Gemeinbedarfsfläche im Zusammenhang mit Kirche und Kindergarten ausgewiesen ist.
- (c) 8. 3. 1978
- (d) Der Oberbürgermeister erklärt, beide Interessenten an dem städtischen Grundstück würden von der Stadtverwaltung zu einer Besprechung gebeten. Der Stadtrat entscheidet: "Das Grundstück ... ist als selbständige Gemeinbedarfsfläche zu kennzeichnen. Ein Interessenausgleich ist durch Verhandlungen zwischen SC Kreuz und Pfarramt Hl. Kreuz herbeizuführen."

(37)/F 116

- (a) Autobahndirektion Nürnberg (14. 2. 1978)
- (b) Nochmalige Anregung, im Flächennutzungsplan entlang der Bundesautobahn Bauverbots- und Baubeschränkungsgrenzen einzutragen.
- (c) 8. 3. 1978
- (d) "Die Autobahnschutzstreifen sind nachrichtlich in den Plan zu übernehmen."

(38)/F 117

- (a) Bayerisches Forstamt Bayreuth (16. 2. 1978)
- (b) "Der planerischen Ausweisung eines Hubschrauberlandeplatzes im Bereich des Maschinenbetriebs ... wird ... nicht zugestimmt."
- (c) 8. 3. 1978
- (d) "Die Ausweisung ... wird beibehalten. Die Bedenken und Anregungen wurden zwischenzeitlich ... ausgeräumt."

(39)/F 120

- (a) Staatliches Gesundheitsamt (20. 2. 1978)
- (b) Bezüglich der vorgesehenen Mülldeponie am Buchstein wird darauf hingewiesen, "daß alle negativen Kriterien sorgfältig zu prüfen sind."
- (c) 8. 3. 1978
- (d) Der Stadtrat nimmt den Hinweis zur Kenntnis.

(40)/F 126

- (a) Regierung von Oberfranken (20. 2. 1978)
- (b) 1. Aus Gründen der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sollte im Bereich des Oschenberges und im Raum Destuben nur der Bestand privaten Gartenlandes ausgewiesen werden.
2. Hinsichtlich des Gewerbegebietes in Aichig sollte eine nochmalige Überprüfung der Flächenausweisungen vorgenommen werden.
3. Auf die Bedenken "gegen die beabsichtigte Ausweisung von Müllablagerungsflächen im Bereich des Buchsteins wird nochmals hingewiesen." 4. Es wird für erforderlich gehalten, den Landschaftsplan bei den Flächendarstellungen des vorbereitenden Bauleitplanes zu berücksichtigen. 5. "Gegen die vorgesehene Ausweisung einer langgestreckten Wohnbaufläche nordwestlich von Oberpreuschwitz ... bestehen aus ortsplanerischer und landschaftspflegerischer Sicht erhebliche Bedenken...." 6. "Erhebliche Bedenken bestehen gegen die neu vorgesehene Ausweisung eines Mischgebietes unmittelbar südöstlich des Umspannwerkes Bayreuth-Süd." 7. "Sofern die in Aichig ... vorgesehene Neuausweisung einer MD-Fläche innerhalb des dort als Naturdenkmal unter Schutz gestellten Geländes (Standort der Schachblume) liegt oder in dieses schützenswerte Gebiet hineinreicht, bestehen gegen diese Flächendarstellung ... schwerwiegende Bedenken."¹⁾ 8. Die vorgesehene Darstellung des Brauereigeländes südlich der Hindenburgstraße als Gewerbegebiet "erscheint... sehr problematisch." 9. "Erhebliche Bedenken" bestehen gegen die Planung des Hubschrauberlandeplatzes auf einer Fläche nördlich des Krankenhauses Hohe Warte.

1) "MD" bedeutet "Dorfgebiet"

(c) 8. 3. 1978

(d) Zu 1.: "Da der Flächennutzungsplan den zukünftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen hat, wird es als notwendig angesehen", über den Bestand an Kleingärten hinaus "Arrondierungen und Erweiterungen zu ermöglichen." Zu 2.: "Die Ausweisung des Gewerbegebietes Aichig ist entsprechend dem rechtskräftigen Bebauungsplan vorzunehmen." Zu 3.: Unter Hinweis auf die beabsichtigte Errichtung einer Müllverbrennungsanlage hält der Stadtrat an der Ausweisung einer Mülldeponie am Buchstein fest. Zu 4.: Der Stadtrat stellt fest, daß die Grundzüge des Landschaftsplanes Bestandteil des Flächennutzungsplans geworden sind, da sie im Erläuterungsbericht begründet und erörtert worden sind. Zu 5.: Der Stadtrat kommt den vorgebrachten Bedenken nach und korrigiert den Flächennutzungsplanentwurf hinsichtlich der ursprünglich vorgesehenen Bebauung. Zu 6.: "Durch entsprechende Auflagen in einem Bebauungsplanverfahren ist den Belangen der Einfügung in die Umgebung Rechnung zu tragen. Eine Änderung der Ausweisung ist nicht vorzunehmen." Zu 7.: "Die präzise Abgrenzung des Baugebietes erfordert die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens. Eine Änderung des Flächennutzungsplanentwurfes wird nicht vorgenommen." Zu 8.: Die Bedenken werden vom Stadtrat zur Kenntnis genommen. Zu 9.: Der Stadtrat verweist auf seine Entscheidung zu (38)/F 117.

(41)/F 131

(a) Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (14. 2. 1978)

(b) Nochmalige Einwendung gegen den vorgesehenen Ausbau der Cosima-Wagner-Straße als Stadtkernring.

(c) 8. 3. 1978

(d) Die Entscheidung zu (2)/F 31 wird aufrechterhalten: Es verbleibt bei der bestehenden Straßenplanung.

(42)/F 132

(a) Bezirksfinanzdirektion Ansbach (21. 2. 1978)

- (b) Im Zusammenhang mit dem Flächennutzungsplanverfahren wird für das geplante Naherholungsgebiet Obere Au - Mainsee Ersatzland gefordert.
- (c) 8. 3. 1978
- (d) Es wird festgestellt, daß die gewünschte Ersatzlandbeschaffung im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung nicht möglich ist.

4. Ergebnis des Planungsprozesses

Nach Abschluß seiner Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Einwendungen gegen den Planentwurf faßte das Stadtratsplenum am 8. 3. 1978 Beschluß, den Flächennutzungsplan zur Genehmigung an die Regierung von Oberfranken weiterzuleiten.¹⁾

Im Verlauf von nahezu 7 Jahren wurde unter erheblichem Aufwand²⁾ der aus dem Jahre 1959 stammende Flächennutzungsplan grundlegend überarbeitet und durch ein neues Planwerk ersetzt, welches die bauliche Entwicklung der Stadt Bayreuth "bis über das Jahr 2000 hinaus"³⁾ bestimmen soll. Der neue Bauleitplan zielt darauf ab, die Aufnahme des im Zusammenhang mit dem Aufbau der Universität in Aussicht stehenden Bevölkerungszuwachses zu ermöglichen, den Anforderungen des prognostizierten Verkehrs Rechnung zu tragen, Ver- und Entsorgung in der Stadtregion

-
- 1) Das Planwerk wurde zusammen mit Einzelstellungnahmen zu den erhobenen Einwänden der Bezirksregierung vorgelegt. Die Genehmigungsbehörde erhielt damit Gelegenheit, die Behandlung der Bedenken und Anregungen bei der Rechtskontrolle des Planes zu verwerten. (So Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, aaO, S. 133)
 - 2) Allein der finanzielle Aufwand belief sich - ohne Berücksichtigung der Personalaufwendungen der Stadtverwaltung - auf mehr als 850.000 DM.
 - 3) Nach Aussage des Oberbürgermeisters in der Stadtratssitzung am 23. 11. 1977.

zu sichern und eine befriedigende Umweltqualität zu gewährleisten.¹⁾

Durch umfangreiche Planungsarbeiten wurde versucht, mit den aufgestellten städtebaulichen Zielsetzungen den Bedürfnissen und Interessen der Planungsbetroffenen gerecht zu werden. Im Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung, die das Planungsverfahren erheblich komplizierte, sollte das Maß der Übereinstimmung der Gestaltungsabsichten des Planungsträgers mit denen der Bürger und der Träger öffentlicher Belange vergrößert werden. Artikulierte Gegenpositionen zu den Planungen wurden von den Planenden in einem differenzierten Prozeß der Konfliktbewältigung²⁾ aufgenommen, analysiert, gewürdigt und abschließend beurteilt.

1) Vgl. Stadtverwaltung Bayreuth: Vorlage PL 610/1 vom 3. 11. 1977, S. 6

2) Wie Äußerungen des Stadtbaurates (der bei der Stadtratssitzung am 23. 11. 1977 von zu lösenden "Zielkonflikten" sprach) oder des Stadtrates (der in einer seiner Entscheidungen einen "Interessenausgleich" herbeizuführen suchte - vgl. Entscheidung zu (36)/F 106, S. 173 -) zeigen, ist die Auseinandersetzung um die zum Flächennutzungsplan vorgebrachten Einwände auch vom Planungsträger als Konfliktbewältigungsprozeß verstanden worden.

D. Folgerungen

Die Verfahrensweise des Planungsträgers bei der Auseinandersetzung mit den geäußerten gegensätzlichen Standpunkten zu den Planfestsetzungen soll nun ins Verhältnis gesetzt werden zu den Annahmen des theoretischen Teils. Im Blick auf die gestellten "Fragen an die Praxis" wird zu diesem Zweck festzustellen versucht, inwieweit die beobachtete Praxis in der Lage ist, die Theorie zu konkretisieren.

Aus dem Hergang des Flächennutzungsplanverfahrens in der Stadt Bayreuth läßt sich im Hinblick auf die Frage nach der Zugehörigkeit des Handelns öffentlicher Verwaltung zu den von der Politikwissenschaft genannten Kategorien des Politischen schließen, daß sich dieses Handeln im beschriebenen Erfahrungsbereich zum einen auf vorgedachte Ziele - im konkreten Fall auf künftige städtebauliche Zustände in der Stadtregion Bayreuth - gerichtet hat und zum anderen zur Erreichung dieser Ziele Maßnahmen - die beschriebenen Planungsmaßnahmen - ergriffen wurden. Der empirisch verfolgte Gestaltungsprozeß hat sich darüber hinaus dargestellt als Prozeß der Bewältigung von gesellschaftlichen Konflikten, in deren Verlauf über sichtbar gemachte und einander gegenübergestellte divergierende soziale Positionen abschließend und verbindlich entschieden wurde. Sowohl aus der Perspektive der "politics" als auch aus der der "policy" ist somit das **P l a n u n g s - v e r f a h r e n i n d e r S t a d t B a y r e u t h p o l i - t i s c h e s H a n d e l n**, dessen Kennzeichen Maßnahmecharakter und Konfliktbezogenheit sind.

Dieses politische Handeln vollzog sich ebenso im exekutiven wie im parlamentarischen Bereich: Der kommunalpolitische Gestaltungsprozeß setzte sich zusammen aus einer Reihe planerischer Partialentscheidungen, die teilweise von der Exekutive - im dargestellten Fall von der Stadtverwaltung - , zum Teil von den parlamentarischen Gremien (Bauausschuß des Stadtrates, Stadtratsplenum) getroffen wurden, wobei die abschließende und verbindliche Planungsentscheidung in allen Fällen beim Ratsplenum lag. Wenn aus Gründen der erforderlichen Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung im Wege bürokratischer Vor-

bereitung beschlußfähiger Vorlagen von der Verwaltung über Bestandteile der späteren Entscheidung vorentschieden worden ist, so lag eben diese abschließende Entscheidung jeweils beim Gemeindeparlament. Die exekutiven, vom Bauausschuß vorberatenen Beschlußvorlagen bildeten die Grundlage des parlamentarischen Entscheidungsaktes, der insofern von bürokratischen Vorentscheidungen determiniert war. Letztlich aber sind Planungsziele und -inhalte vom Kommunalparlament eigenständig festgelegt worden, was sich sehr deutlich in den Fällen zeigte, in denen vom Beschlußvorschlag abweichende Planfestsetzungen getroffen wurden. Jedenfalls für den untersuchten kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozeß kann somit der Schluß gezogen werden, daß ex e - k u t i v e s P l a n e n E n t s c h e i d u n g s g r u n d l a - g e n b e s t i m m t und insofern maßgebend ist für die p a r l a - m e n t a r i s c h e P l a n u n g s e n t s c h e i d u n g , die im übrigen aber e i g e n s t ä n d i g z u s t a n d e k o m m t . Demzufolge kann hier nicht die Rede sein von einer "Entmachtung" oder "Austrocknung" des Parlamentes durch den Einfluß der Bürokratie.

Von der Stadtverwaltung unter großem Aufwand vorbereitete, vom Stadtrat unter Einbeziehung unterschiedlicher Interessenlagen festgelegte Planungen selbst in einem überschaubaren Rahmen wie dem der Stadt Bayreuth waren nicht in der Lage, wenigstens für die künftige Flächennutzung in der Stadtregion alle Elemente des Gestaltungsbereiches in ein geschlossenes, widerspruchsfreies Ziel-Mittel-System einzuordnen. Selbst bei begrenztem Problemumfang wie im Falle einer kommunalen Bauleitplanung läßt sich - so hat sich an mehreren Beispielen erwiesen - aus der Vielfalt der Gesellschaft keine Einheitlichkeit herstellen durch Systematisierung sämtlicher gesellschaftlicher Einzelelemente und durch deren Ausrichtung auf eine bestimmte Planungskonzeption. Wenn demnach unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen ein gemeindlicher Flächennutzungsplan, der nur ein winziger Teil wäre in einem allumfassenden Makroplan zur Organisation der Massengesellschaft, nicht erstellt werden kann als durchgängiges, einheitliches Planungssystem, mit dem alle Gesellschaftsglieder im Planungsbereich übereinstimmen, so k a n n u m s o w e n i g e r i n "g r o s - s e m M a ß s t a b" d u r c h s a c h l i c h e , z e i t l i -

che und räumliche Koordinierung der Planungselemente und Planungsebenen gesellschaftliche Zukunft in einem Makroplan antizipiert werden.

Dennoch läßt sich in einem begrenzten Gestaltungsbereich wie dem der betrachteten Gemeinde durch Planung der Grad rationalen politischen Handelns erhöhen. Bei der Aufstellung des Bayreuther Flächennutzungsplanes wurden die vielschichtigen sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklungsfaktoren in ihren Auswirkungen auf die bauliche Struktur der Stadt analysiert und ins Planungskonzept integriert: Nach einer präzisen Situationsanalyse im Planungsgebiet sowie der Ermittlung erwartbarer Entwicklungsgrößen wurden die Planungsziele und -maßnahmen bestimmt, wobei auch die Interessen der planungsbetroffenen Öffentlichkeit Berücksichtigung fanden. Der Planungsprozeß verdeutlichte die mannigfachen planungsrelevanten Faktoren des kommunalen Gestaltungsbereiches und schuf somit klare Grundlagen für die abschließende Planungsentscheidung des Stadtrates. Folglich entspricht die Planungspraxis der Auffassung SCHELSKYs, wonach Planung Klarheit der politischen Entscheidung und Stellungnahme herstellt; daß diese Klarheit aber "maximal" genannt werden kann, läßt sich aus den Beobachtungen in der Praxis nicht folgern. Eher scheint hier ELLWEINs Planungsbegriff gerechtfertigt, der von einer graduellen Erhöhung der Rationalität durch planendes Gestalten ausgeht und Planung definiert als Frage nach dem möglichen Maß an Rationalität in der Politik. Durch das Stellen (und Beantworten) dieser Frage wurde die städtebauliche Entwicklung in Bayreuth nicht dem Zufall oder je nach Notwendigkeit getroffenen Einzelentscheidungen überlassen, sondern an einen Bauleitplan gebunden, der die Stadtentwicklung bis ins Jahr 2000 steuern soll und der Planung als Form systemaler Politik oder, nach FORSTHOFF, als Antizipierung einer Abfolge künftiger Entwicklungen ausweist. Die kommunale Entwicklungspolitik kann sich auf einen Flächennutzungsplan beziehen, der sich, in einer Definition von KAISER, darstellt als ein systematischer Ordnungsentwurf auf der Grundlage realer Gegebenheiten.

ten (gewonnen aus aufwendigen Untersuchungen der gegebenen Strukturen im Plangebiet) und Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. die in den Plan einbezogenen landesplanerischen Zielsetzungen "Entwicklung zum Oberzentrum", "Ausbau der Universität").

Somit finden sich in der sozialen Wirklichkeit Aussagen bestätigt, wonach Verwaltung beiträgt zur Schaffung rationalen politischen Handelns. Die beobachtete Praxis kann als Beispiel gelten für mögliche "Rationalisierung durch planende Verwaltung"; zugleich jedoch wurde im Planungsprozeß die zunehmende Bürokratisierung und die Notwendigkeit deren Begrenzung deutlich. Letzteres gilt dabei weniger für die kommunale Verwaltung, die die Planaufstellung - so wurde bereits festgestellt - hauptsächlich im Rahmen der Aufbereitung entscheidungsfähiger Beschlußvorlagen beeinflusste, wohingegen im Beteiligungsverfahren einige Träger öffentlicher Belange als Zugehörige zu anderen Verwaltungsebenen sinnfällige Beweise lieferten für Versuche, politische Willensbildung zu determinieren durch das Vorbringen ganzer Sammlungen von Vorschriften und Verordnungen zum eigentlichen in Rede stehenden Problem der Bauleitplanung in Bayreuth ebenso wie generell zur Städteplanung. Solchem bürokratischen Einwirken setzte der Stadtrat seine Entscheidung entgegen, die auf den einschlägigen Rechtsbestimmungen und den exekutiv vorbereiteten Entscheidungsgrundlagen basierte, darüber hinaus aber eigenbestimmt getroffen wurde. Der Einfluß bürokratischer Verwaltung fand seine Grenze an der gemeindeparlamentarischen Willens- und Entscheidungsbildung.

Ebenso begrenzt in seinem Einfluß auf die letztendliche Planungsentscheidung war der Beitrag der Wissenschaft, gleichwohl umfassende wissenschaftliche Planungshilfe Informationen über die relevanten sozialen, wirtschaftlichen sowie politischen Planungsfaktoren bereitstellte und auf diese Weise für die Planfestsetzungen eine sachliche Grundlage schuf, die von der kapazitätsmäßig ausgelasteten Stadtverwaltung allein nicht hätte erstellt werden können. Durch den Einsatz wissenschaftlicher Institute wurden die sozioökonomische Situation im Gestaltungsbereich und daraus ableitbare

Entwicklungen analysiert und interpretiert. Dem Planungsträger blieb es vorbehalten, aus den Untersuchungsergebnissen die Maßstäbe seiner Planungsentscheidung auszuwählen.

w e n i g e r u n m i t t e l b a r e " A n w e n d u n g " fanden im betrachteten Fall praktischen Planens WITTKAMPERS theoretische Aussagen hinsichtlich der k r i t i s c h e n F e l d e r , die bei der Planung Beachtung finden sollen. Die Problembereiche Wahrscheinlichkeit, Nutzen, Risiko, Ressourcen, politische Kosten und Stufigkeit der Entscheidungsprozesse erlangten praktische Bedeutung insoweit, als sie verschiedene Perspektiven abgaben, aus denen die Erstellung der Plankonzeption betrachtet wurde. Ohne direkt angesprochen worden zu sein, waren die aufgezeigten kritischen Felder Teil des Hintergrundes, vor dem sich das Planungsgeschehen vollzog.

Die Stufigkeit und Interdependenz als eines dieser Felder erwies sich am praktischen Beispiel: Die Bauleitplanung war konfrontiert mit einer Vielzahl privater Planungen ebenso wie öffentlicher Pläne und Programme vom städtischen Spielflächen- oder Gernerallverkehrsplan bis zum bayerischen Landesentwicklungsprogramm. Wenn sich demnach auch in praxi die " U b i q u i t ä t d e r P l a n u n g " bewies und planendes Handeln zum festen Bestandteil politischen Handelns geworden ist, so zeigten doch eindeutige Äußerungen der Planenden über die grundsätzliche Änderbarkeit und Flexibilität des aufgestellten Planes, daß Planung nicht - wie in der Literatur behauptet - d i e n e u e Form der Politik, sondern l e d i g l i c h e i n z u s ä t z l i c h e s I n s t r u m e n t derselben ist, welches ergänzt wird durch andere politische Gestaltungsmittel.

Abgestellt auf die städtebaulichen Entwicklungsprobleme in der Stadtregion Bayreuth ist im Flächennutzungsplanverfahren versucht worden, Lösungen dieser Probleme zu finden in einem Entwicklungskonzept, welches klare Zielsetzungen enthält und aus dem Maßnahmen zur Zielerreichung abgeleitet werden können. Mit Hilfe der Verwaltung und der Wissenschaft wurden die Grundlagen für die Planfestsetzungen geschaffen, so daß hier zweifelsohne die im Theorieteil angesprochene generelle

Absicht der Planung verwirklicht ist, aussagefähige Informationen über die planungs- und entscheidungsrelevanten Fakten zur Verfügung zu stellen sowie die Effizienz des abschließenden Entscheidungsprozesses zu verbessern.

Diese Informationsfunktion war insofern Element des Planungsbegriffes von WALCHSHÖFER, als mittels Planung unerwünschte Nebenfolgen der Planrealisierung zu vermeiden versucht wurden: Die gegebenen sozioökonomischen Sachverhalte und Tatsachen im Gestaltungsbereich ebenso wie deren zukünftig erwartbare Entwicklung sind im Planungsverfahren geklärt und den Planfestsetzungen zugrundegelegt worden. Ein weiteres Begriffsmerkmal fand in der Weise praktische Bestätigung, daß im Bauleitplan durch Entscheidung des Stadtrates neue Handlungsbedingungen in Form von Entwicklungszielen für die Stadtregion bestimmt wurden wie beispielsweise die angestrebte Bevölkerungszahl, die künftige Infrastruktur zur Erfüllung der Aufgaben eines regionalen Oberzentrums oder der gewünschte Zustand des städtischen Verkehrsnetzes und einzelner Stadtviertel. Wenn während der Planaufstellung an mehreren Stellen von einem zu konzipierenden flexiblen, von Fall zu Fall änderbaren Instrument der Zukunftsentwicklung die Rede war, so stimmt WALCHSHÖFERS Definition auch dort mit der Wirklichkeit überein, wo Planung verstanden wird als Offenlassen zukünftiger Handlungsalternativen.

In seiner sachlichen (technischen) Dimension war das Planen in Bayreuth abgestellt auf die Erarbeitung exakter, realistischer Fakten über die Konstellation gesellschaftlicher Wirklichkeit im Plangebiet. Technik wurde durchwegs instrumentell verstanden und erhielt ausschließlich unterstützende Funktion, so daß sich die von SCHARPF geäußerte Befürchtung einer "technokratischen Disziplinierung politischer Artikulationsprozesse" zumindest im empirisch verfolgten Ausschnitt der Planungspraxis nicht bestätigt hat. Vielmehr konnte beobachtet werden, wie das Planungs-

verfahren verflochten war mit den gegenwärtigen gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen: Exekutive und wissenschaftliche Erkundung der geschichtlich gewordenen Stadtstruktur, verwirklichter Pluralismus im Beteiligungsverfahren oder demokratische Willensbildung im Gemeindeparlament waren Ausdruck der "historisch-politischen" Planungsdimension (Sozialdimension), die die Zukunftsgestaltung in einen Bezugsrahmen demokratischer und pluralistischer Strukturprinzipien stellt. "System-funktional" ist der untersuchte Planungsprozeß deshalb zu bezeichnen, weil im Sinne des LUHMANNschen, auf Reduktion gesellschaftlicher Komplexität abzielenden "Entscheidens über Entscheidungen" das erfolgte Planungshandeln aus vielen Teil- und Vorentscheidungen bestand, die schließlich zum Planungsergebnis führten. Insgesamt - und hier kam die "institutionelle" Planungsauffassung zum Tragen - vollzog sich die Flächennutzungsplanung in Bayreuth als integrierter Bestandteil des politischen und sozialen Systems, dessen Institutionen den Rahmen des Planungsablaufes abgaben. So bildete das Recht, bildeten einschlägige Gesetze (im speziellen Fall das Bundesbaugesetz), Verordnungen (z. B. die Planzeichenverordnung) und Erlasse (wie die Bestimmung der Zugehörigkeit zum Kreis der Träger öffentlicher Belange) den normativen Rahmen der Planungen, bei denen aber auch die Grenzen rechtlicher Normung sichtbar wurden: Wie einige Beispiele der Bewältigung von Interessenkonflikten zeigten, reichten die bundesbaugesetzlichen Regelungen nicht aus, den Bedürfnissen der Planungsbetroffenen in allen Fällen gerecht zu werden. Beispielsweise gelangte man im alten Kasernengelände erst durch Einzelbefragung der Grundstückseigentümer und betroffenen Unternehmer zu einer Planungsentscheidung, die, wie im Bundesbaugesetz vorgeschrieben, die Belange der Bürger berücksichtigt, die sich aber zusätzlicher, im Gesetz nicht enthaltener Mittel der Entscheidungsbildung bediente.

Die Normen des Rechtsstaates als wesentliches Charakteristikum der institutionellen Planungsauffassung kennzeichneten auch den Prozeß der Konfliktbewältigung, der nach Aussagen der Konflikttheorie auf

demokratisch-rechtsstaatlichen Spielregeln basiert. Nach den empirischen Beobachtungen determinierte eine Anzahl solcher Spielregeln den Interessenwiderstreit im Planungsgeschehen, aus dem der kommunale Bauleitplan resultierte. Das Planungsergebnis läßt sich nach der Pluralismustheorie darstellen als Quintessenz aus dem Zusammenwirken privater und öffentlicher, exekutiver und parlamentarischer, kommunaler und sonstiger gebietskörperschaftlicher Gestaltungskräfte, die teils konvergierend und teils divergierend an der Planaufstellung mitwirkten. Aufgabe des gemeindlichen Planungsträgers war dabei, diesen Wirkungszusammenhang herzustellen, die Austragung auftretender Interessengegensätze zu ermöglichen und bei der jeweiligen Planfestsetzung einen Ausgleich der konfligierenden Positionen zu suchen. Wie die Erfahrung am konkreten Beispiel deutlich macht, wurde zu diesem Zweck das Planungskonzept mehrmals veröffentlicht und damit die Gelegenheit geschaffen, gegensätzliche Standpunkte zu den beabsichtigten Planungen vorzubringen. Stadtverwaltung und Stadtrat setzten sich jeweils mit den konfligierenden Standpunkten auseinander - im Ratsplenum wurde dann abschließend über die geäußerte Kritik entschieden. Der geschilderte Planungsteilprozeß läßt die Vorgehensweise der Planenden, läßt den Verlauf des Vorgangs der Konfliktbewältigung erkennen: Von der Vorstellung des ersten Planentwurfs beim sogenannten "Behörden-termin", den öffentlichen Planaufgaben und daraufhin vorgebrachten "Bedenken und Anregungen", die das planungsimmanente Konfliktpotential erkennen ließen, bis zum Entscheidungsverfahren, in dem die geäußerten gegensätzlichen Standpunkte gewürdigt und abschließend verbeschieden wurden - dieser vielfältige Prozeß der Konfliktbewältigung konnte bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange verfolgt werden. Dabei kam es weniger auf die Intensität der Konflikte an als vielmehr auf die Sichtbarmachung des Mechanismus der Bewältigung von Konflikten.¹⁾

1) Nachdem die privaten Planungsbetroffenen über die Beteiligung an der vorbereitenden Bauleitplanung hinaus nochmals bei der Bebauungsplanung beteiligt werden, war durch die Beschränkung auf die Träger öffentlicher Belange die Möglichkeit gegeben, den Mechanismus der Konfliktbewältigung vom Beginn bis zu seinem Abschluß zu beobachten.

Es bestand dadurch die Möglichkeit des Vergleichs der in praxi vor-
kommenden Auswirkungen des Planungs- bzw. Konfliktbewältigungspro-
zesses mit denen, die HARNISCHFEGER theoretisch abgeleitet hat: Im
Verlauf des Beteiligungsverfahrens wurden verschiedenartige, oft ge-
gensätzliche Interessen geltend gemacht, mit denen sich Stadtrat und
Stadtverwaltung auseinanderzusetzen hatten; die Flächennutzungspla-
nung hat demnach die ihr zugewiesene Aufgabe übernommen, die "hetero-
genen gesellschaftlichen und politischen Bestrebungen zum Ausdruck
zu bringen und die gesellschaftlichen Widersprüche zur Austragung
kommen zu lassen." Durch wechselseitige Information zwischen Planungs-
trägern und planungsbetroffener Öffentlichkeit, durch Veröffentlichun-
gen der Planentwürfe und Erläuterungsberichte, spezielle Besprechun-
gen und Verhandlungen über strittige Planungsteilbereiche, durch In-
formationsschriften und nicht zuletzt durch die Debatten im Stadt-
ratsplenum auf seiten der Planenden, auf der anderen Seite - nämlich
der der Träger öffentlicher Belange - durch eine Fülle von Bedenken
und Anregungen, in denen sehr häufig neben gegensätzlicher Planungs-
auffassung auch Zustimmung geäußert wurde, in denen aus sachkundiger,
fachspezifischer Sicht Vorschläge unterbreitet wurden zur Ergänzung,
Korrektur oder Präzisierung der Planungen und die den Planern in vie-
len Fällen Kenntnis gaben von den Gestaltungsabsichten der beteilig-
ten Behörden und Institutionen - durch diesen mannigfaltigen Informa-
tionsaustausch bei der Beteiligung der (Teil-) Öffentlichkeit konn-
te eine Vielzahl von Fakten gewonnen werden, die für die Planungen von
Bedeutung waren, konnten die Beteiligten zu besserer Einsicht in die
Planungslegungen sowie zur Abstimmung eigener Planungen mit dem kom-
munalen Bauleitplan veranlaßt werden. Im Wege der Teilnahme der Trä-
ger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung haben sich Konflikte
zwischen Planungsträgern und Planungsbetroffenen manifestiert, wur-
de aber auch der Bereich der Übereinstimmung, mithin der konflikt-
freie Bereich bestimmt. Vermöge des Beteiligungsverfahrens ließ sich das mit dem Plan
verbundene Konfliktpotential erkennen.

Öffentlichkeitsbeteiligung also als Klärungsprozeß hinsichtlich kon-
fliktrelevanter Auffassungen zur Planung. Wie die Erfahrung am konkre-

ten Beispiel jedoch zeigt, auch E r s c h w e r u n g u n d V e r -
l a n g s a m u n g d e s P l a n u n g s a b l a u f e s : Auf-
grund der mehrmaligen Veröffentlichung des Planwerkes und der not-
wendigen, oft langwierigen Auseinandersetzung mit den Planungsgeg-
nern wurden die Planungen erheblich kompliziert und verzögert. Zu-
sätzliches Hindernis brachte die Handlungsweise einiger Behörden,
die sachfremde, unnötig umfangreiche Stellungnahmen abgaben.¹⁾ Es
zeigt sich demnach, daß Öffentlichkeitsbeteiligung keine Gewähr bie-
tet für ideale Lösungen von Planungsproblemen. Dies gilt auch in be-
zug auf die Konfliktbewältigung, was schon allein daraus ersichtlich
wird, daß ein Teil des vorhandenen Konfliktpotentials über den Ab-
schluß der Planungen hinaus besteht, nachdem Rat und Verwaltung den
geäußerten Wünschen der Planänderung oft nicht Rechnung getragen ha-
ben.

Stellten sich Stadtrat und Stadtverwaltung im Planungs- und Konflikt-
bewältigungsverfahren als politisch Handelnde, als Teil des öffent-
lichen Organisationsbestandes, als Planungs- und Entscheidungsträger
dar, so verdeutlicht sich bereits im kommunalen Bereich die Vielge-
staltigkeit exekutiven und parlamentarischen Handelns. Der in um-
fänglichen Ausführungen über einschlägige gesetz- oder verordnungs-
mäßige Bestimmungen dokumentierte Einfluß der beteiligten Behörden
auf die Planaufstellung, der den Oberbürgermeister bezeichnenderwei-
se zur Bemerkung veranlaßte, "wir werden total verplant", veranschau-
licht die Feststellung von Hans MAIER, daß unsere moderne Gesellschaft
geprägt ist von einer "Ausdehnung und Intensivierung der staatlichen
Verwaltung." Diese Aussage bestätigt sich gleichermaßen bei Betrach-
tung des Verfahrens gemeindlicher Raumplanung, mit dem soziale, öko-
nomische, technische und ökologische Rahmenbedingungen menschlichen
Lebens in der städtischen Gesellschaft für einen Zeitraum von mehr

1) Wenn, wie in einigen Fällen geschehen, Behörden, die von Staats wegen Kompetenz zugeschrieben erhalten, statt der gewünschten, fachspezifischen Stellungnahme zum Flächennutzungsplan eine Fülle bekannter Vorschriften wiedergeben oder den Planungsträger mit planungsirrelevanten Daten und Forderungen konfrontieren, wird die Schwierigkeit deutlich, vor der Partizipationsmodelle stehen, die vom "einfachen" Bürger sachgerechte Stellungnahmen zum jewei-
lig anstehenden Entscheidungsproblem erwarten.

als 20 Jahren geschaffen worden sind, das unter anderem auf Interessen der verschiedensten Fachbehörden, der Kirchen, der Militärs und sonstiger Träger öffentlicher Belange abgestellt wurde und dabei nur auf einer der Ebenen staatlicher Stufung als Teil größerer Verwaltungszusammenhänge abgelaufen ist. Der beobachtete Prozeß kommunaler Bauleitplanung kann folglich als Beispiel gelten für die **b e d e u t - s a m e S t e l l u n g d e r ö f f e n t l i c h e n V e r w a l - t u n g** in der Gesellschaft des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

Begründet ist die Relevanz der Verwaltung in deren vielfältigem Handeln. Die Verwaltungspraxis hat bestätigt, daß dieses Handeln den **K a t e g o r i e n " v e r w a l t e n " u n d " w a l t e n "** zugeordnet werden kann: Wurden vom Stadtplanungsamt - um nur die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Konfliktbewältigungsverfahren zu nennen - die eingegangenen Stellungnahmen zum Planentwurf gesichtet, registriert, analysiert, geordnet, komprimiert und bis zur Beschlußfähigkeit "aufgearbeitet", wurden Konflikte mit den Planungsgegnern in den Beschlußvorlagen sichtbar gemacht oder in den Sitzungen des Stadtrates vom zuständigen Referenten erläutert, wurden Entscheidungen über geforderte Planänderungen getroffen - die Handlungsweise der Planenden war einesteils Vollzug von Normen der Rechtsordnung, andernteils eigenbestimmtes Gestalten von Normen in Form der oben genannten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dabei kann das Planungshandeln jedoch nicht streng unterschieden werden in "verwalten" und "walten"; vielmehr zeigte sich, daß das Verwaltungssystem Normen der Rechtsordnung (u. a. die Vorschriften des Bundesbaugesetzes) vollzieht und zugleich solche Normen festlegt (Bestimmung der baulichen Nutzung des Stadtgebietes).

Diese Verwaltungshandlungen, die auf die Erstellung eines Flächennutzungsplanes gerichtet waren, lassen sich systemtheoretisch auffassen als Erfüllung von Funktionen, die ein System - im speziellen Beispiel ein **P l a n u n g s s y s t e m** - aufbauten. Aus der Systemumwelt (Planungsgebiet Bayreuth, Planungsbetroffene) wurden planungsrelevante Erwartungen (Bedürfnisse und Interessen wie die dargestellten "Bedenken und Anregungen") als Input in das Verwaltungssystem aufgenommen, systemintern bearbeitet (Verfahren der Bewälti-

gung von Konflikten mit Planungsgegnern) und im Wege spezieller Outputfunktionen (Planfestsetzung, Entscheidung über Interessenkonflikte) beantwortet. Im Rahmen der theoretischen Vorüberlegungen wurden diese Outputfunktionen unter dem Aspekt "Konfliktbewältigung" differenziert in Kontroll-, Konfliktausgleichs- und Integrationsfunktion.

Die Funktion der Kontrolle, die sich auf das politische System und innerhalb dessen auf das System der Staatsbürokratie auswirkt, wurde der Verwaltung im engeren Sinne, der Exekutive zugeschrieben. Auf das Problem der Konfliktbewältigung bezogen konnte im untersuchten Beteiligungsverfahren die *Wirkungsweise der Kontrollfunktion de facto* verfolgt werden. Träger dieser Funktion waren das Planungsamt der Stadtverwaltung sowie andere am Planungsprozeß beteiligte Behörden. Über technische Planungsarbeit wie Strukturanalysen oder Berechnungen von Gemeinbedarfsflächen hinaus war die Tätigkeit des städtischen Planungsamtes darauf gerichtet, den Flächennutzungsplan nach Maßgabe der Rechtsordnung zu erstellen und dabei den vorgebrachten konfligierenden Auffassungen zur beabsichtigten Planung den gesetzlich vorgeschriebenen Einfluß zu gewährleisten. Die Träger öffentlicher Belange wiederum unterzogen den Bauleitplan und seine Ziele der Prüfung hinsichtlich der Übereinstimmung mit ihrem Zuständigkeitsbereich. So überprüfte die Regierung von Oberfranken als zuständige Aufsichtsbehörde die Kongruenz der Planungen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung; das Landbauamt beurteilte den Planentwurf aus der Sicht der sachverständigen Behörde unter dem Gesichtspunkt der Universitätsplanungen. Horizontal und vertikal erfolgten zwischen den verschiedenen exekutiven Subsystemen mannigfache Interaktionen, die sich in einem Prozeß der Koordinierung, der gegenseitigen Anpassung dadurch als Kontrollfunktionen auswirkten, daß die Flächennutzungsplanung auf ihre Praktikabilität hin überprüft wurde.

Nach mehrmaliger Modifikation des Planwerkes aufgrund des Einflusses öffentlicher und privater Interessen fand die vorbereitende Bauleitplanung ihren Abschluß durch verbindliche Entscheidungen des Kommunalparlamentes. Dabei wurden divergierende Standpunkte zur künfti-

gen Flächennutzung, die im Beteiligungsverfahren zum Tragen gekommen waren, abschließend beurteilt. Die Forderung nach Ausweisung eines reinen Wohngebietes anstelle des geplanten "Mischgebietes", die gewünschte Änderung des Planentwurfes hinsichtlich einer Ausweitung landwirtschaftlicher Nutzfläche oder die verlangte Umstufung des Verkehrslandeplatzes der Stadt Bayreuth - bei der Planfestsetzung wurde jeweils über die Interessenkonkurrenz entschieden. Das Abwägungsgebot des Bundesbaugesetzes, wonach "die öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen" sind, war dabei eine der institutionellen Voraussetzungen, die ergänzt wurden durch Initiativen des Stadtrates wie im Beispiel des "alten Kasernengeländes", wo erst nach Detailuntersuchungen des Planungsamtes und nach Verhandlungen einer Stadtratskommission mit den Planungsbeeinträchtigten über die Zuteilung des betreffenden Gebietes zu einer der Nutzungskategorien entschieden wurde. Wenn diese Planungsentscheidungen auch nicht als endgültig zu betrachten sind im Sinne einer starren, unaufhebbaren Festlegung städtebaulicher Entwicklungsziele und damit einer "Lösung" von Interessenkonflikten für mehr als 20 Jahre, so fand doch mit der Festlegung des Planes ein - wenn auch begrenzter - Ausgleich von Konflikten statt. Diese **K o n f l i k t a u s - g l e i c h s f u n k t i o n** der Verwaltung konnte **i n p r a x i b e o b a c h t e t** werden im Hinblick auf andere Subsysteme der Staatsbürokratie und auf Subsysteme des politischen Systems wie beispielsweise die am Planungsprozeß beteiligten Interessenverbände.

In bezug auf das umfassendere soziale System lassen sich die **A u s - w i r k u n g e n** einer weiteren speziellen Funktion öffentlicher Verwaltung, der **I n t e g r a t i o n s f u n k t i o n**, erkennen. Durch die Abgrenzung der Stadtregion als Plangebiet, die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Planungsprozeß (mit den aufgezeigten "konfliktbewältigenden" Auswirkungen der Kontroll- bzw. Konfliktausgleichsfunktion) wurden Zuständigkeiten - im Beispiel die Zuständigkeiten der Kommunalverwaltung und die der beteiligten Behörden und Stellen - geschaffen, die die Grundlage abgaben zur Erstellung eines Bauleitplanes. In diesem Plan wurde die künftige Nutzung der einzelnen Stadtgebiete festgelegt und damit eventuellem Streit

um die Art der Bebauung vorgebeugt; es wurde die bestehende städtebauliche Struktur nutzungsrechtlich qualifiziert und mithin nachbarschaftlicher Auseinandersetzung entzogen. Hergang und Resultat des gemeindlichen Gestaltungsprozesses haben das Plangebiet bezüglich der Flächennutzung langfristig strukturiert und seine mannigfaltigen Elemente räumlich ebenso wie sachlich ins Planungssystem integriert. Beim Vorgang und im Ergebnis dieses Integrierens wurde soziales Konfliktpotential reduziert. Der abgelaufene Prozeß der Planung und der Konfliktbewältigung hat zwischen den Elementen des sozialen Systems Stadt Bayreuth ein (im Bauleitplan "festgeschriebenes") Beziehungsgefüge hergestellt, hat, wie RONNEBERGER die Integrationsfunktion öffentlicher Verwaltung kennzeichnet, "durch das sinnvolle Zusammenwirken von Anordnungen und Befehlen ... ein Insgesamt von Lebenstatbeständen aufeinander bezogen und ineinander verzahnt."

Gemeindeverwaltung und Gemeindeparlament haben ein Entwicklungskonzept erstellt, welches bis zum Jahr 2000 Lösungen für Probleme der Flächennutzung bringen soll. Auf der Grundlage rechtsstaatlicher Normen, bezogen auf die Gestaltungsabsichten der anderen Verwaltungsebenen und abgestimmt mit den Planungsbetroffenen wurde für den kommunalen Gestaltungsbereich ein zeitlich und sachlich begrenzter Plan geschaffen. Durch den reduzierten, auf den Planzweck konzentrierten Problemumfang sind - betrachtet man die Gesamtheit des politischen und sozialen Systems - für einen sehr kleinen Bestandteil dieses Systems Problemlösungen erarbeitet worden, wobei die Normen der Rechtsordnung den Zusammenhang mit dem Gesamtsystem herstellten. Im Sinne sozialwissenschaftlicher Theorie ist der untersuchte Planungsprozeß als **p r o b l e m o r i e n t i e r t e s V e r f a h r e n** zu charakterisieren.

Prozeß und Ergebnis der Flächennutzungsplanung in der Stadt Bayreuth haben die gestellten "Fragen an die Praxis" nicht beantwortet im Sinne eines empirischen Beweises theoretischer Behauptungen; es wurden lediglich die im Theorieteil erörterten Aspekte "Planung", "Konflikt" und "Verwaltung" in dem von der Themenstellung geforderten Zusammenhang "Planung als Konfliktbewältigung" am Beispiel praktischen Pla-

nens verdeutlicht. Hierbei hat sich gezeigt, daß sich die Praxis planenden Verwaltungshandelns bewegt zwischen initiiertem und limitierter Zukunftsantizipation: Begriffe wie Rationalisierung durch Planung, Zukunftslenkung, Flexibilität der Planung, Reduktion der Komplexität von Planungsproblemen, Teilnahme der planungsbetroffenen Öffentlichkeit, verbindliche Planungsentscheidung und insbesondere die Problematik "Konfliktbewältigung durch planende öffentliche Verwaltung" stehen in enger Beziehung zu RONNEBERGERS Postulat der Ineinssetzung von Ermöglichung und Beschränkung der Zukunftsergreifung.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

ABENDROTH, Wolfgang: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergstraesser, 1954

AGS, Arbeitsgruppe für Stadtplanung: Erläuterungsbericht zum gemeinsamen Flächennutzungsplan, Stadt Bayreuth und die Gemeinden des Nahbereichs, Berlin/München 1974

AGS, Arbeitsgruppe für Stadtplanung: Erläuterungsbericht zum gemeinsamen Flächennutzungsplan, Stadt Bayreuth und die Gemeinden des Nahbereichs, Berlin/München 1974/76

ANDERS, Helmut: Planungseuphorie bei den öffentlichen Verwaltungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 267, vom 16.11.1974, S. 16

ARNDT, Hans-Joachim: Arbeitsgruppe Planung, Vorbemerkung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 9 f

ASSMANN, Karl: Erfahrungsbericht über die Bürgerinitiativen "münchener bauforum" und im "Münchner Forum", in: Abteilung Raumplanung Universität Dortmund (ARPUD) 70, Planung und Öffentlichkeit, hrsg. von Detlef Affeld, Dortmund 1970, S. 84 ff

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG: Landesentwicklungsprogramm Bayern, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Anlageband zu Nr. 8, 30.4.1976

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG: Landesentwicklungsprogramm, Entwurf, Teil C, München 1974

BECKER, Bernd: Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, Strukturfolgen programmierter und nichtprogrammierter Verwaltungsaufgaben, in: Die Verwaltung, Band 9, 1976, S. 273 ff

BECKER, Werner: Vom skeptischen Geist der Demokratie, Sendung des Bayerischen Rundfunks, 1977

BECKER-MARX, Kurt: Regionalplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, S. 54 ff

BEER, Rüdiger Robert: Die Gemeinde, Grundriß der Kommunalpolitik, München 1970

BENDIXEN, Peter, KEMMLER, Heinz-W.: Planung, Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse, Berlin New York 1972

BERNAYS, Edward L.: Was die Gesellschaft von der Wirtschaft erwartet, Düsseldorf Wien 1976

BLANK, Hans-Joachim: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Politikwissenschaft, hrsg. von Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt am Main 1971, S. 315 ff

BOSETZKY, Horst, FISCHER, Klaus-Dieter, TIEFENSEE, Hans-Joachim: Soziologie, Herford 1973

BRENNER, János: Über die Begriffe "Praxis" und "Theorie" im Städtebau, in: Berichte zur Raumforschung und Regionalplanung, 20. Jahrgang, 1976, Heft 5, S. 29 ff

BUCHSBAUM, Richard: Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, 1976, S. 263 ff

BÖLEK, Hartwig: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, hrsg. von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT: Urteil vom 12.12.1969, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 16. Jahrgang 1970, S. 180 ff

BURGHARDT, Anton: Einführung in die allgemeine Soziologie, München 1972

BUSE, Michael I.: Integrierte Systeme staatlicher Planung, Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1974

COSER, Lewis: Theorie sozialer Konflikte, Neuwied und Berlin 1972

DAHRENDORF, Ralf: Die neue Freiheit, Überleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt, München Zürich 1975

DAHRENDORF, Ralf: Ein neues liberales Credo, in: Die Zeit, 3.1.75, S. 3

DAHRENDORF, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965

DAHRENDORF, Ralf: Gesellschaft und Freiheit, Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, München 1961

DAHRENDORF, Ralf: Konflikt und Freiheit, München 1972

DAHRENDORF, Ralf: Pfade aus Utopia, Zur Theorie und Methode der Soziologie, München 1974

DAHRENDORF, Ralf: Reflexionen über Freiheit und Gleichheit, in: Gesellschaft und Freiheit, München 1961

DER BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU,
BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG: Empfehlungen vom 16. Juni 1976

DER DEUTSCHE RAT FÜR STADTENTWICKLUNG BEI DER BUNDESREGIERUNG:
Beschluß und Empfehlungen vom 27. April 1976

DIENEL, Peter C.: Wie können die Bürger an Planungsprozessen
beteiligt werden?, in: Der Bürger im Staat, 21/71, S. 151 ff

DIRKS, Walter: Die Zukunft als Tabu, in: Deutschland ohne Kon-
zeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München
Wien Basel 1964, S. 33 ff

DROST, J. C. H.: Integrationsprobleme in der Praxis der Regional-
planung, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Ver-
dichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk,
Essen 1971, S. 31 ff

DÖRRENMATT, Friedrich: Über die Toleranz, Rede in der Frank-
furter Paulskirche zur "Woche der Brüderlichkeit", in:
Die Zeit, Nr. 13, 18.3.1977, S. 16

DUPPRÉ, Fritz: Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in:
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965,
S. 7 ff

EHMKE, Horst: Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Wider-
stände, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
(Hrsg.), Bulletin Nr. 187, 16.12.1971, S. 2026 ff

ELLWEIN, Thomas: Politik und Planung, Stuttgart - Berlin - Köln -
Mainz 1968

ELLWEIN, Thomas: Probleme der Regierungsreform in Bonn, in:
Politische Vierteljahresschrift, 9. Jahrgang, Heft 2, S. 234 ff

ELLWEIN, Thomas: Regierungslehre als praktische Wissenschaft, in:
Wissenschaft und Praxis, Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen
des Westdeutschen Verlages, Köln/Opladen 1967, S. 21 ff

ENTSCHLIESSUNG DES STAATSMINISTERIUMS DES INNEREN BETR. VOLLZUG
DES BUNDESBAUGESETZES, vom 29.1.1963, in: Bundesbaublatt,
12. Jahrgang 1963, Heft 5, S. 244

ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG: Kommentar zum Bundesbaugesetz,
Nördlingen 1975

FICHTER, Joseph H.: Grundbegriffe der Soziologie, Wien und
New York 1969

FORSTHOFF, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft, München
1971

- FORSTHOFF, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, München 1966
- FRAENKEL, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968
- FRAENKEL, Ernst: Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973
- FRAENKEL, Ernst, BRACHER, Karl Dietrich (Hrsg.): Fischer Lexikon, Staat und Politik, Frankfurt am Main 1957
- FRIEDL, Gerhard: Vier Millionen Staatsdiener als Warnsignal, Rundfunkkommentar, Programm Bayern I, 28.9.1976, Manuskript
- FUCHS, Werner, KLIMA, Rolf, LAUTMANN, Rüdiger, RAMMSTEDT, Otthein, WIENOLD, Hans (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Opladen 1973
- GÖRLITZ, Axel (Hrsg.): Handlexikon der Politikwissenschaft, München 1972
- GOSS, Heinz: Interessenwiderstreit und kommunale Bauleitplanung, in: Gemeindetag, November 1966, S. 331 ff
- GRAUHAN, Rolf-Richard: Politische Verwaltung, Freiburg 1970
- GRAUHAN, Rolf-Richard: Rationalisierung - Bürokratisierung - Gesellschaftlicher Fortschritt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 3, 1975
- GROSSHANS, Hartmut: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, Dissertation, Nürnberg 1971
- GROTTIAN, Peter: Zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 128 ff
- HABERMAS, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin 1974
- HABERMEHL, Peter: Die Grundlagen der Planung, in: Zeitschrift für Politik, 12. Jahrgang 1965, S. 251 ff
- HAMANN, Andreas: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, Dissertation, Marburg 1967
- HARMS, Albert: Jeder plant für sich allein, Bund, Länder und Gemeinden durchkreuzen gegenseitig ihre Standortpolitik, in: Die Zeit, Nr. 2, 3. 1.1975, S. 26
- HARNISCHFEGGER, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin 1969

HASELOFF, Otto Walter: Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 55 ff

HEEMEYER, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Dissertation, Nürnberg 1972

HEIMERL, Josef: Zur Selbstbindung der planenden Verwaltung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, hrsg. von Theodor Maunz u.a., Heft 9, 1977, S. 268 ff

HENNIS, Wilhelm: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Ein deutsches Problem, Tübingen 1968

HESLER, Alexander von: Fragen der Regionalplanung an die Wissenschaft, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk, Essen 1971, S. 39 ff

ISBARY, Gerhard: Ziele einer deutschen Raumplanung, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 97 ff

JAHN, Gerhard: Planende Demokratie und Grundgesetz, in: Bundesanzeiger Nr. 32 vom 17.2.1971, S. 3 ff

JELLINEK, Walter: Verwaltungsrecht, Offenburg 1948

KAISER, Joseph H. (Hrsg.): Planung, Band I, Baden-Baden 1965

KÖRBER, Klaus, SIEBEL, Walter: Zur Demokratisierung der Stadtplanung, in: Abteilung Raumplanung Universität Dortmund (ARPUD) 70, Planung und Öffentlichkeit, hrsg. von Detlef Affeld, Dortmund 1970, S. 186 ff

KÜTTGEN, Arnold: Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1962, S. 3 ff

KRAUCH, Helmut: Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972

KROCKOW, Graf Christian von: Reform als politisches Prinzip, München 1976

KRÖGER, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964

KRYSMANSKI, Hans-Jürgen: Soziologie des Konflikts, Reinbek bei Hamburg 1971

LAUFER, Heinz: Die demokratische Ordnung, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1966

LEHMBRUCH, Gerhard: Einführung in die Politikwissenschaft, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967

LEIBFRIED, Stephan, QUILISCH, Martin: Planung im Sozialstaat, in: Atomzeitalter, Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik, Nr. 11, 1967, S. 610 ff

LUHMANN, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1972

LUHMANN, Niklas: Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 17, 1966, S. 271 ff

LUHMANN, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln-Berlin 1966

MAIER, Hans: Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat, Osnabrück 1973

MANDEL, Ernest: Marxistische Wirtschaftstheorie, Frankfurt am Main 1971

MANN, Golo: Wieviel Zukunft läßt sich planen?, in: Konservativ, Aussagen zu einem aktuellen Thema, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1977, S. 43 ff

MERTON, Robert K.: Die unvorhergesehenen Folgen zielgerichteter sozialer Handlung, in: Sozialer Wandel, hrsg. von Hans Peter Dreitzel, Neuwied und Berlin 1972, S. 169 ff

MESELKEN, Karl-Heinz: Politikbegriffe der modernen Soziologie, Köln und Opladen 1968

MEYERS ENZYKLOPÄDISCHES LEXIKON, Mannheim 1977, Band 19

MEYERS NEUES LEXIKON, Leipzig 1974, Band 10

MICHALSKI, Wolfgang: Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Veröffentlichungen des WZL-Institutes für Wirtschaftsforschung Hamburg, Hamburg 1970

MITSCHERLICH, Alexander: Planen für die Freiheit, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 141 ff

MUNDT, Hans Josef: Paulskirche 1963, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 7 ff

NARR, Wolf-Dieter: Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze, in: Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme, hrsg. von Gisela Kress und Dieter Senghaas, Frankfurt am Main 1971, S. 13 ff

NASCHOLD, Frieder: Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung?, Zur politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. von Winfried Steffanie, Opladen 1971, S. 69 ff

NASCHOLD, Frieder: Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Vöth, Opladen 1973, S. 59 ff

NASCHOLD, Frieder: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 13 ff

NICKLAUSS, Karlheinz : Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974

NIEMEIER, Hans-Gerhart: Entwicklungsplanung als politisches und administratives Integrationsinstrument, in: Integrationsprobleme der Regionalplanung in Verdichtungsräumen, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1971, S. 17 ff

NOACK, Paul, STAMMEN, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, München 1976

NOUVORTNE, Albert: Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 27, Berlin 1965, S. 39 ff

OBERNDÖRFER, Dieter: Volksherrschaft - Zur normativen Prämisse der Demokratie, in: Oberndörfer, Dieter, Jäger, Wolfgang (Hrsg.): Die neue Elite, Eine Kritik der kritischen Demokratietheorie, Freiburg 1975, S. 11 ff

PARK, Sung-Jo: Planung und politischer Prozeß in Entwicklungsländern, in: Zeitschrift für Politik, Jahrgang 23, Heft 1, April 1976, S. 16 ff

PEISERT, Hansgert : Stadtplanung auf dem Wege zur Wissenschaft, in: Deutschland ohne Konzeption?, hrsg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, München Wien Basel 1964, S. 186 ff

POLLER, Arno: Zahlenspiegel der Politik, Bonn 1974

PROGNOS AG: Generalentwicklungs- und Erneuerungsplanung Bayreuth, Basel 1973, Teil A

PROSS, Klaus-Peter und TSCHOEPE, Armin: Planung und Sozialplanung, in: Sozialpädagogische Reihe, Band 9, hrsg. von Wolfgang Bäuerle, Anneliese Buß, Carl-Ludwig Furck und Klaus Mollenhauer, Weinheim und Basel 1974

RASCH, E.: Probleme der Bürokratie der öffentlichen Hand, in: Verwaltungsarchiv, Band 67, Heft 3, 1.7.1976, S. 211 ff

RECKTENWALD, Horst Claus (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970

RÜDEL, Udo: Arbeitsverwaltung als formal organisiertes Handlungssystem, Dissertation, Nürnberg 1974

RÜDEL, Udo, RONNEBERGER, Franz, WALCHSHÖFER, Jürgen: Entwicklung von Strategien zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozeß für Standortprogramme, hrsg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1972

RÜSINGER, Herbert-Michael: Managementsysteme für den Staat, in: Wirtschaftswoche, Nr. 17, 23.4.1971, S. 69 ff

RONGE, Volker, SCHMIEG, Günter: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt am Main 1973

RONNEBERGER, Franz: Der Staat des 19. Jahrhunderts als Innovator, in: Innovationsforschung als multidisziplinäre Aufgabe, Göttingen 1975, S. 83 ff

RONNEBERGER, Franz: Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, in: Selbstverwaltung einer Landschaft, Heft 35, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 185 ff

RONNEBERGER, Franz: Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Band 1, 1968, S. 257 ff

RONNEBERGER, Franz: Legitimation durch Information, Internationale Essays zur PR-Forschung, hrsg. von Franz Ronneberger, Düsseldorf und Wien 1977

RONNEBERGER, Franz: Technischer Optimismus und sozialer Pessimismus, Festrede aus Anlaß des 80. Geburtstages von Hans Freyer, Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität, Heft 62, Münster 1969

RONNEBERGER, Franz: Theorie der Public Relations (unveröffentlichtes Manuskript)

RONNEBERGER, Franz, RÜDEL, Udo, WALCHSHÖFER, Jürgen: Der "häßliche" Beamte, Bonn - Bad Godesberg 1975

SCHAAF, Erwin: Ordnung und Konflikt als Grundprobleme der Politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 1, 3. 1. 1970, S. 3 ff

SCHÄFERS, Bernhard: Restriktionen einer Demokratisierung von Planungsprozessen, in: Abteilung Raumplanung Universität Dortmund (ARPUD) 70, Planung und Öffentlichkeit, hrsg. von Detlef Affeld, Dortmund 1970, S. 59 ff

SCHÄFERS, Bernhard: Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 25 ff

SCHARPF, Fritz W.: Komplexität als Schranke politischer Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 168 ff

SCHARPF, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Väh, Opladen 1973, S. 167 ff

SCHELSKY, Helmut: Ortsbestimmung in der deutschen Soziologie, Düsseldorf-Köln 1959

SCHELSKY, Helmut: Planung der Zukunft, Die rationale Utopie und die Ideologie der Rationalität, in: Soziale Welt, Nr. 27/2, 1966, S. 155 ff

SCHELSKY, Helmut: Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in den Sozialwissenschaften, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 9 ff

SCHMITT, Carl: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928

SCHMITT GLAESER, Walter: Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, in: Bayreuther Hefte für Erwachsenenbildung, Heft 1, 1977, S. 71 ff

SCHNEIDER, Hans K.: Planung und Modell, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 41 ff

SCHOECK, Helmut: Kleines soziologisches Wörterbuch, Freiburg Basel Wien 1969

SCHRÖDTER, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, München 1973

SCHRÖTTER, Gertrud, Freifrau von: Kommunalen Pluralismus und Führungsprozeß, Stuttgart 1969

SCHRÖTTER, Gertrud, Freifrau von: Pluralistische Planungsvorstellungen - Ein Weg zur Demokratisierung der Planung?, in: Die Verwaltung, Band 4, 1971, S. 127 ff

SELF, Peter: "Hochtrabender Unsinn": Die Kosten-Nutzen-Analyse und die Roskill-Kommission, in: Politische Planungssysteme, hrsg. von Frieder Naschold und Werner Vöth, Opladen 1973, S. 461 ff

SONTHEIMER, Kurt: Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie, hrsg. von Ernst Fraenkel, Kurt Sontheimer und Bernard Crick, Bonn 1970

SONTHEIMER, Kurt: Stichwort "Pluralismus", in: Das Fischer Lexikon, Staat und Politik, hrsg. von Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher, Frankfurt am Main 1971, S. 254

STADT BAYREUTH (Hrsg.): Denkschrift zur Strukturverbesserung des Grenzlandgebietes Nordostbayern und zur Errichtung einer Universität in Bayreuth, Bayreuth 1969

STADTVERWALTUNG BAYREUTH: Vorlage PL - 610/1 vom 3.11.1977

STADTVERWALTUNG BAYREUTH (Hrsg.): Rathausinformation 1, Generalverkehrsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975

STADTVERWALTUNG BAYREUTH (Hrsg.): Rathausinformation 3, Grünflächen, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1978

STADTVERWALTUNG BAYREUTH (Hrsg.): Rathausinformation 3, Landschaftsplan, Flächennutzungsplan Bayreuth, Bayreuth 1975

STORBECK, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bielefeld 1969, S. 61 ff

STREIBL, Max: Staatliche Planung: Vorbereitung für Entscheidungen, in: Bayernkurier, 28.6.1975, S. 37 f

TENBRUCK, Friedrich H.: Zu einer Theorie der Planung, in: Politische Planung in Theorie und Praxis, hrsg. von Volker Ronge und Günter Schmieg, München 1971, S. 91 ff

TENBRUCK, Friedrich H.: Zur Kritik der planenden Vernunft, Augsburg 1972

THEIS, Adolf: Stand und Überlegungen zur Regierungsreform im Bund, in: Die Verwaltung, Band 3, 1970, S. 72 ff

THIEME, Werner: Verwaltungslehre, Köln - Bonn - Berlin - München 1967

VON DER GABLENTZ, Otto Heinrich: Sache und Methode der Politischen Wissenschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/1969, S. 486 ff

WAGENER, Frido: Erwiderung (zu Wegener, Gerhard: Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?), in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jahrgang, Heft 11, 1975, S. 370 ff

WAGENER, Frido: Unordnung ist der Preis der Freiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 6. 1975, Nr. 126, S. 6

WAGENER, Frido: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1970, S. 93 ff

WALCHSHÖFER, Jürgen: Gebietsreform und Bürgerschaftliche Partizipation, Dissertation, Nürnberg 1974

WATERKAMP, Rainer: Politisches System, Planung und Rechtsprechung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 6, 1975, S. 3 ff

WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Johannes Winkelmann, Köln und Berlin 1964

WEGENER, Gerhard: Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, in: Die Verwaltung, Band 9, 1976, Heft 1, S. 39 ff

WEGENER, Gerhard: Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jahrgang, Heft 11, 1975, S. 365 ff

WETTMANN, Reinhart: Aufbauprobleme staatlicher Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 70 ff

WITTKAMPER, Gerhard: Analyse und Planung in Wirtschaft und Verwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1972

WITTKAMPER, Gerhard: Die Teilnahme Betroffener bei Planungsvorgängen - Ressourcenplanung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 111 ff

WÜHE, Günter: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Berlin und Frankfurt am Main 1971

WÜSSNER, Jacobus: Soziologie, Wien Köln Graz 1974

S o n s t i g e Q u e l l e n

Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 15, vom 10. 12. 1976

Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 1, vom 13. 1. 1978

Amtsblatt der Stadt Bayreuth, Nr. 15, vom 21. 7. 1978

Der Spiegel, Nr. 6, 1977, S. 58 ff

Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 26. 5. 1966, S. 2

L e b e n s l a u f

- 1949 geboren in Bayreuth am 10. März
- 1955 Eintritt in die Volksschule in Bayreuth
- 1959 Übertritt in die Oberrealschule Bayreuth
- 1970 Reifeprüfung
- 1970 Beginn des Studiums der Betriebswirtschafts-
lehre an der Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-
Universität Erlangen-Nürnberg
- 1976 Examen als Diplom-Kaufmann

Bayreuth, den 25. Juni 1979

